

S
E
R
I
E

27

gestión pública

Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización

Edgar Moncayo Jiménez



**Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social - ILPES**

Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional

Santiago de Chile, diciembre de 2002

Este documento fue preparado por Edgar Moncayo Jiménez, consultor del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1819-P

LC/IP/L.213

ISBN: 92-1-322108-8

ISSN versión impresa: 1680-8827

ISSN versión electrónica: 1680-8835

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2002. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.02.II.G.131

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma?	7
1. Introducción	7
2. La revalorización de la cuestión territorial en la organización del Estado y el desarrollo socioeconómico	9
2.1 La perspectiva política	9
2.2 La perspectiva económica	12
2.3 La perspectiva del neoinstitucionalismo y el capital social	21
2.4 La perspectiva ambiental	23
3. Hacia un nuevo paradigma del desarrollo regional	25
II. Las políticas regionales: un enfoque por generaciones	31
1. Introducción	31
2. Las políticas y los instrumentos de desarrollo regional hasta los años setenta	32
2.1 Los enfoques keynesianos	32
2.2 El enfoque neoclásico	35
2.3 Resultados de la primera generación de políticas	36
3. Políticas e instrumentos de desarrollo regional aplicados desde el decenio de los ochenta hasta el presente	37
3.1 La caída de la productividad y los enfoques del crecimiento endógeno	38
3.2 La acumulación flexible y la nueva generación de políticas regionales	40
4. Las políticas regionales en América Latina	45

III. Un mundo de geometría variable: los territorios que ganan y los que pierden	51
1. Introducción	51
2. Las regiones que ganan	52
3. Los territorios que pierden	56
4. Territorios “ganadores” y “perdedores” en América Latina	56
Bibliografía	67
Serie Gestión pública: números publicados	77

Índice de cuadros

Cuadro 1	Mediciones de competitividad a escala nacional	20
Cuadro 2	Mediciones de competitividad a escala regional	21
Cuadro 3	Nuevas orientaciones de política regional en América Latina	49
Cuadro 4	Los territorios “ganadores”	55
Cuadro 5	Los territorios “ganadores” en América Latina	65

Índice de ilustraciones

Ilustración 1	El nuevo paradigma de desarrollo regional	29
---------------	-------------------------------------------	----

Resumen

Distintas aproximaciones conceptuales están conduciendo a la emergencia de lo que podría llamarse un nuevo paradigma del desarrollo territorial. Por la vía de las nuevas teorías sobre el crecimiento, los análisis de la transformación del Estado nacional, los enfoques del neoinstitucionalismo y las perspectivas del desarrollo sostenible, se está llegando a una visión integral del territorio como factor causal del desarrollo.

Los nuevos marcos teóricos inspiran, a su turno, una nueva generación de políticas, mediante las cuales son los propios territorios los que toman la iniciativa de impulsar activamente su desarrollo. Algunos lo hacen con más éxito que otros, por lo que cabe preguntarse cuáles serían los factores asociados con tales diferencias en el nivel de desempeño.

En este trabajo se presentan en forma sistemática las diferentes perspectivas teóricas que están confluyendo en lo que, a título exploratorio, se propone como un *nuevo paradigma del desarrollo territorial*. Luego, se analiza la transición de las políticas regionales que se produjo en los años setenta, como consecuencia de la crisis del Estado de Bienestar, y finalmente se hace una caracterización de las regiones “ganadoras” y “perdedoras” en el nuevo contexto globalizado.

Se procura explicitar, en todos los casos, las implicaciones particulares que los procesos aludidos tienen para América Latina.

I. Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma?

1. Introducción

En el marco de un proceso de globalización de carácter incompleto y asimétrico que abre algunas opciones de desarrollo pero restringe y hasta anula otras, el desempeño de las economías latinoamericanas de la década de los noventa fue francamente decepcionante.

Por esta razón la sabiduría de las reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington (liberalización, apertura, desregulación y privatización), ha comenzado a ser severamente cuestionada.¹ Si bien hubo ciertos avances en la reducción de la inflación y los desequilibrios fiscales y en el incremento de las exportaciones y la Inversión Extranjera Directa (IED), el progreso ha sido frustrante en materia de crecimiento económico, productividad, sostenibilidad y vulnerabilidad externa. A pesar de la recuperación económica y del nivel de las tasas de inversión en relación con los ínfimos registros de la “década perdida”, los ritmos de expansión

¹ Gore, Charles (2000), *The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm in Developing Countries*, World Development, vol. 28, N°5.

económica son apenas modestos cuando se los compara con los correspondientes a los tres decenios anteriores a la crisis de la deuda.²

En efecto, en los años noventa el crecimiento fue de 3.2% versus un promedio de 5.5% por año entre 1950 y 1980; la productividad total de los factores antes que aumentar disminuyó en la mayoría de los países y en consecuencia la pobreza y las tensiones distributivas se agudizaron.

Para completar este panorama, ya de por sí desalentador, hay que anotar que América Latina ocupa, como región, uno de los últimos lugares en competitividad en el contexto mundial.

La modificación de estas tendencias exige no más de lo mismo (profundización de las reformas y reformas de segunda y tercera generación) como pretenden algunos, sino unas nuevas visiones del desarrollo con renovados enfoques y distintos énfasis.

Uno de los elementos más característicos de la agenda emergente es el reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios que el mero crecimiento o la estabilidad macroeconómica.

Los enfoques del desarrollo humano, del desarrollo sostenible, de la competitividad sistémica y la economía neoinstitucional son valiosos aportes a una perspectiva del desarrollo que, en últimas —siguiendo a Heilbroner y Milberg— apunta a un pensamiento económico que explicita sus vínculos indisolubles con el orden social subyacente.³ Además, en el ejercicio de una recién adquirida modestia y capacidad de autocritica y de una relativización de la posición del sistema económico en el conjunto de la estructura social, los economistas están reconociendo que si bien el desarrollo es posible, está lejos de ser inevitable e incluso puede ser un proceso reversible.⁴

En el contexto de esta renovación del pensamiento económico, hay que situar por fuerza los aportes de la Nueva Geografía Económica (NGE).⁵

Así como elaboraron una teoría económica en la que no había mucho lugar para las instituciones y la política, los economistas neoclásicos no prestaron una atención directa a los factores relativos al espacio y la geografía. En la llanura homogénea, sin montañas, sin costas y sin ríos del marco neoclásico, los aspectos atinentes a la localización espacial de la actividad productiva no eran elementos centrales en el análisis del crecimiento y la acumulación del capital.

El vacío está siendo llenado por las contribuciones de la nueva geografía económica que en esencia se proponen contestar, con un instrumental analítico renovado, una vieja pregunta de la economía espacial: ¿por qué unas regiones atraen más actividad productiva y población que otras? Al efecto se hacen intervenir factores como la localización geográfica, la distancia a las costas y los costos de transporte, durante largo tiempo ignorados por el *main stream* de la teoría económica neoclásica.

El reconocimiento de que la producción de un país tiende a concentrarse en unas determinadas localizaciones y que ello determina grandes disparidades en el desempeño económico de sus regiones subnacionales, está conduciendo a la consideración más explícita de los factores endógenos o territoriales del desarrollo. Es decir, a una concepción en la cual los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social tienen un carácter localizado.

² CEPAL (2001), *Una década de luces y sombras, América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá D.C., Alfaomega, p. XV.

³ Heilbroner, Robert y William Milberg (1998), *La crisis de visión en el pensamiento económico moderno*, Barcelona, Paidós, p. 164.

⁴ Sen, Amartya (1994), *Economic Regress, concepts and Features*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington D.C., The World Bank.

⁵ Para un completo *survey* sobre la nueva geografía económica véase: Schmutzler, Armin (1999), *The New Economic Geography*, Journal of Economic Surveys, vol. 13, N° 4.

El geógrafo económico Michael Storper utiliza el término “territorialización” para describir el rango de las actividades económicas que dependen de recursos que son territorialmente específicos.⁶

De esta manera una nueva agenda del desarrollo debe incorporar una aproximación de abajo-arriba, basada en el potencial endógeno de los territorios, que substituya los enfoques tradicionales de arriba-abajo presididos por una lógica funcional y sectorial del crecimiento y la acumulación.⁷

2. La revalorización de la cuestión territorial en la organización del Estado y el desarrollo socioeconómico

En las dos últimas décadas, los aspectos territoriales y la geografía se han ido convirtiendo en referentes fundamentales de los procesos socioeconómicos, tanto al interior de los países como a escala global.

Es, aparentemente, una paradoja que justo cuando la globalización sugiere un mundo en el que las distancias se estarían banalizando (sería el “fin de la geografía”),⁸ se esté produciendo, simultáneamente, una recuperación de la dimensión territorial, no sólo en el plano teórico sino en el de la realidad de las estrategias empresariales y las políticas públicas.

Pero es que en la medida en que los profundos procesos de cambio en el plano tecnológico, económico, cultural y político a escala mundial impactan inevitablemente los territorios subnacionales, las dos tendencias —globalización y localización— se convierten en dos caras de una misma moneda. Tanto es así, que la valorización de lo local en relación dialéctica con lo global, ha dado lugar a extraños neologismos como glocal⁹ y fragmegración,¹⁰ para tratar de expresar la pertenencia de los dos ámbitos espaciales al mismo campo relacional. La globalización de lo local y la localización de lo global.

La re-espacialización del acontecer socioeconómico y político puede analizarse desde diversas perspectivas.

2.1 La perspectiva política

“Podemos decir que el mundo se organiza desintegrándose”.

Edgar Morin

La insurgencia de lo territorial se interpreta como una consecuencia de la crisis o vaciamiento del Estado-nación, piedra angular de la organización política del mundo desde la suscripción del Tratado de Westphalia en 1648.

Uno de los primeros en divulgar ampliamente esta visión fue el historiador Paul Kennedy, cuando afirmaba:

“Estos cambios globales también ponen en cuestión la utilidad del propio Estado-nación. Al parecer, el actor autónomo clave... parece estar no sólo perdiendo control e integridad... en algunos problemas es demasiado grande para operar con eficacia; en otros es demasiado pequeño. Por consiguiente, se producen presiones para una <redistribución de la autoridad>

⁶ Storper, Michael (1995), The Resurgence of Regional Economies. Ten Years Later, European Urban and Regional Studies 2 (3).

⁷ Vázquez Barquero, Antonio (1996), Desarrollo recientes de la política regional, la experiencia europea, Revista Eure N° 65, p. 101.

⁸ O'Brien, R. (1999) Global Financial Integration: The End of Geography, Londres, Printer.

⁹ La expresión se atribuye a: Robertson, R. (1992), Globalization: Social, Theory and Global Cultural, Londres, Sage.

¹⁰ La expresión es de James N. Rosenau. Véase su: Cambio y complejidad, desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales, en : Análisis Político N° 32, Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, 1997.

tanto hacia arriba como hacia abajo, creando estructuras que podrían ser capaces de responder de modo más efectivo ...”¹¹

Las presiones (el desbordamiento) para una redistribución del poder hacia arriba (supranacionalización), obedecen a que el Estado está perdiendo soberanía para el manejo de problemas tales como la macroeconomía, los derechos humanos, medio ambiente, narcotráfico y armamentismo, entre otros, los cuales se consideran cada vez más del resorte de la comunidad y los organismos internacionales. Como bien señala Giddens:

*“Globalización, debería subrayarse, no es igual a internacionalización. No significa sólo lazos más estrechos entre las naciones, sino procesos como la emergencia de la sociedad civil global, que traspasan las fronteras nacionales.”*¹²

El ejemplo más claro de supranacionalización es el de la Unión Europea, marco en el cual los países miembros ya transfirieron a los órganos comunitarios sus competencias en materia de políticas comercial y monetaria, y comienzan a hacerlo en la de política exterior y seguridad.

Aparte de que el Estado está siendo debilitado también horizontalmente —hacia el mercado, por el desmonte del Estado de Bienestar—, el vaciamiento hacia abajo se produce a través de los movimientos separatistas, de la descentralización y los diversos procesos de devolución de competencias políticas, administrativas y fiscales a las polis regionales y locales.

Una de las versiones más extremas de esta línea de interpretación avizora la substitución del Estado-nación por el Estado-región que se vincularía directamente con los circuitos internacionales.¹³

En apoyo de estas tesis se podrían citar desde la implosión de la Unión Soviética, hasta el debilitamiento del federalismo norteamericano (Estados Unidos y Canadá) y la renuencia de las regiones ricas de Italia y España a transferir recursos hacia las más pobres, pasando por los movimientos separatistas en Canadá, el Reino Unido y Bélgica, *inter alia*.

En el marco de la Unión Europea, mientras Francia defiende una federación de Estados-nación, Alemania propugna una especie de Europa de las regiones, en la cual estas entidades subnacionales se constituyan en el elemento básico de la Unión.¹⁴

Una de las manifestaciones concretas de estas tendencias es el paso de los regímenes políticos de orden nacional a la *governance* en distintas escalas territoriales y a través de diversos dominios funcionales.

En el plano regional y local el gobierno tiende incluso a convertirse en socio, facilitador y árbitro de consorcios público-privados, alianzas para el desarrollo y múltiples agencias con propósitos especiales.¹⁵ Las regiones más avanzadas están desarrollando, además, sus propias estrategias internacionales, una especie de paradiplomacia o política interméstica (*intermestics*) tendente a asegurar recursos económicos y forjar alianzas con otras regiones.¹⁶

¹¹ Kennedy, Paul (1993), *Hacia el siglo XXI*, Barcelona, Plaza Janés. El título del original en inglés es: “Preparing for the Twenty-first Century”, editado por Random House, Nueva York, el énfasis es nuestro.

¹² Giddens, Anthony (1999), *La tercera vía, la renovación de la social democracia*, Madrid, Taurus, p. 162.

¹³ Ohmae, Kenichi (1997), *El fin del Estado-Nación*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.

¹⁴ Santamaría, Antonio R. (2001), *Los nacionalismos, De los orígenes a la globalización*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, p. 175.

¹⁵ Jessop, Bob (1999), *Crisis del estado de bienestar, hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores, p. 192 y ss.

¹⁶ Keating, Michael (1999), *Governing Cities and Regions, Territorial Restructuring in a Global Age*, ponencia presentada a: Global City-Regions Conference, Los Angeles 21-23 octubre, p. 12, para una excelente disquisición sobre la aplicabilidad del concepto de “paradiplomacia” regional en nuestro medio, véase: Torrijos, Vicente (2000), *La diplomacia centrifuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones*, en: Revista Desafíos N° 2, Bogotá D.C., Cepi, Universidad del Rosario.

El eventual dismantelamiento del Estado-nación suscita en algunos observadores, la preocupación por la supervivencia de la democracia e incluso de la misma política.

En este sentido Jean-Marie Guéhenno plantea:

“Hay que preguntarse si puede existir una democracia sin nación. Si la solidaridad no se deja ya encerrar en la geografía, si ya no hay ciudad, si ya no hay nación ¿puede haber todavía política?”

El desaparecer de la nación lleva en sí la muerte de la política.”¹⁷

No obstante, si bien es cierto que la fuerza de estas tendencias hacia lo que Susan Strange llama *the diffusion of the state power*¹⁸ es innegable, no lo es menos que el Estado Nacional, en la práctica, dista mucho de ser una entidad completamente anacrónica u obsoleta.¹⁹ Él continúa cumpliendo una serie de funciones vitales en seguridad, ciudadanía, bienestar, redistribución y macroeconomía y por lo tanto hay poderosas fuerzas políticas, militares, empresariales, burocráticas y civiles que tienen intereses en su conservación y continuidad.

Considérese si no, la capacidad de reacción de los Estados Unidos después de los infortunados acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

Lo que ocurre es que los Estados poderosos no están en crisis y, antes bien, poseen la capacidad de impulsar una globalización portadora de valores políticos y económicos (democracia y capitalismo) en unas modalidades que muy frecuentemente entran en conflicto con los intereses de los estados débiles.²⁰

De allí que en lo atinente al mundo en desarrollo, la globalización antes que suponer el desmonte del Estado, debería inducir su transformación en una entidad capaz de conducir una inserción más discriminada y selectiva en la comunidad internacional; atender y compensar los efectos negativos de la competencia externa en los grupos sociales y territorios más vulnerables; regular los servicios privatizados; y erigirse en una institución social con la aptitud de analizar y atender las demandas económicas y políticas de la población.²¹

Es más, la experiencia reciente de regiones ganadoras, como Cataluña, Baden-Wurtemberg (Alemania), Rhône-Alpes (Francia), indica que su éxito se explica en buena medida por la sinergia y complementariedad entre las políticas regionales y las de sus respectivos estados nacionales.

Chisholm sintetiza bien este debate:

“Quizás los puntos más relevantes son los siguientes.

Primero, en la medida en que las economías nacionales se tornan más abiertas, comienzan a dejar de ser fácilmente distinguibles de las economías regionales; regiones y naciones se van alineando a lo largo de un continuum, antes que ser discretamente distintas. Segundo, el éxito de una región depende en parte de circunstancias locales y en parte de condiciones que son externas. Los factores locales o endógenos dependen cada vez más de la gente de la región, los empresarios,

¹⁷ Guéhenno, Jean-Marie (1995), *El fin de la democracia, la crisis política y las nuevas reglas del juego*, Barcelona, Paidós, cap.1. En el ámbito europeo, Habermas explora, con cierto escepticismo, la posibilidad de una democracia y una política supranacionales y por tanto, la construcción de un Estado también supranacional. Véase: Habermas, Jürgen (2000), *La constelación posnacional, ensayos políticos*, Barcelona, Paidós, capítulo II.

¹⁸ Strange, Susan (1998), *The Retreat of the State*, Cambridge University Press.

¹⁹ Wolf, Martin (2001), *Will Nation-State Survive Globalization?*, Foreign Affairs, vol. 80 (1).

²⁰ Mason, Ann (2000), *Las implicaciones de la globalización: la reconfiguración del Estado*, en: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2000), *La globalización y las nuevas corrientes integracionistas*, Seminario Internacional, Cartagena de Indias, 13 y 14 de abril de 2001, Bogotá D.C., Fondo Editorial Cancillería San Carlos, CAF, p. 95.

²¹ Moncayo Jiménez, Edgard (2000), *La Comunidad Andina frente a la globalización: Elementos para una respuesta concertada*, en: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, sfr. p. 138.

los trabajadores y las administraciones y menos de los recursos naturales o incluso de los costos diferenciales del transporte asociados con la localización.

*En la medida en que las economías nacionales se internacionalizan, se tornan menos diferenciales; regiones y naciones comienzan a alinearse en un continuum, antes que ser entidades separadas”.*²²

2.2 La perspectiva económica

En la idea de que el desarrollo económico y la competitividad tienen cada vez más un carácter localizado confluyen distintos enfoques teóricos, a saber:

2.2.1 La nueva geografía económica

Al asumir la existencia de externalidades positivas asociadas con la producción de conocimiento y tecnología, los Modelos de Crecimiento Endógeno (MCE), formulados a finales de los años ochenta, substituyeron los supuestos neoclásicos ortodoxos sobre rendimientos decrecientes a escala y competencia perfecta, por los de rendimientos crecientes y competencia imperfecta. El concepto de endógeno tiene que ver con el supuesto de que la acumulación de capital y el cambio tecnológico (innovación) son consecuencia de decisiones de inversión tomadas por agentes racionales maximizadores de ganancias en un determinado contexto histórico.²³

En esta perspectiva, el renovado interés en la geografía constituye para Krugman la cuarta, y tal vez la última, ola de la revolución de los rendimientos crecientes-competencia imperfecta que, como se dijo, está en la base de los modelos de crecimiento endógeno.²⁴

A partir de los MCE y utilizando un enfoque evolucionista, un grupo de economistas estadounidenses encabezados por Paul Krugman ha formalizado el marco teórico de la Nueva Geografía Económica. La NGE retomó de los modelos de los pioneros alemanes (Von Thünen, Crisaller y Lôsh), los aportes sobre el lugar central y la organización jerárquica de los emplazamientos urbanos y los enriqueció con las contribuciones de Marshall (economías de aglomeración), de Isard (ciencia regional) y Myrdal y Kaldor (causación circular acumulativa), para pasar a postular lo que según Krugman y sus colegas es una verdadera teoría general de la concentración espacial, que subsume los modelos anteriores.²⁵

La idea central de la NGE es que el crecimiento regional obedece a una lógica de causación circular, en la que los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se autoreforza progresivamente. Claro que este proceso tiene un límite, porque llega un punto en que las fuerzas centrípetas que conducen a la aglomeración comienzan a ser compensadas por fuerzas centrífugas como los costos de la tierra, los del transporte y las deseconomías externas (congestión y polución).

La interacción de estos dos tipos de fuerzas va moldeando la estructura espacial de una economía. Varios trabajos empíricos realizados con el instrumental analítico de la NGE han permitido corroborar la existencia de la causación circular de acumulación en: la concentración

²² Crisholm, Michael (1990), *Regions in Recession & Resurgence*, Londres, Cambridge University Press, p. 25.

²³ Los trabajos pioneros de los MCE fueron realizados por Paul Romer y Robert Lucas. Para una revisión analítica de la literatura sobre crecimiento endógeno, véase: Ruttan, Vernon W. (1998), *The New Growth Theory and Development Economics: A Survey*, *The Journal of Development*, Studies, vol.35, N° 2, diciembre. Un importante antecedente del concepto de rendimientos crecientes se encuentra en: Young, Allyn (1928), *Increasing Returns and Economic Progress*, *Economic Journal* 38 (152).

²⁴ Los tres primeros momentos de esta revolución habrían sido: *la nueva organización industrial*, que creó un conjunto de modelos de competencia imperfecta; *la nueva teoría comercial*, que utilizó estos modelos para construir una teoría del comercio internacional en presencia de rendimientos crecientes; y *la teoría del crecimiento endógeno*, que aplicó todo este instrumental al cambio tecnológico y a la acumulación de capital (incluyendo el humano). Krugman, Paul (1999), *The Role of Geography in Development*, Annual Bank Conference on Development Economics 1998, Washington D.C., The World Bank, p. 93.

²⁵ Fujita, Masahisa; Paul Krugman y Anthony Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge, The MIT Press.

geográfica del capital humano;²⁶ el crecimiento urbano;²⁷ la concentración urbana;²⁸ la estructura regional de la producción;²⁹ externalidades del sector industrial,³⁰ y la evolución de la jerarquía de los sistemas urbanos.³¹

En cuanto a los países en desarrollo, en México se ha encontrado evidencia de rendimientos crecientes a escala en la industria manufacturera,³² y en Colombia, de externalidades agregadas, también en el sector industrial³³ (esta relación no es exhaustiva).

No obstante, la importancia de los procesos espaciales autorganizados con base en los efectos de aglomeración y las externalidades, ha sido relativizada por otro enfoque, surgido también en el seno de la academia estadounidense, que destaca la relevancia de la geografía física y el entorno natural en el crecimiento económico de los territorios.³⁴

En este contexto, factores como la distancia de las regiones a las costas,³⁵ la latitud (distancia a la línea ecuatorial),³⁶ la calidad de los suelos,³⁷ la proximidad a los centros dominantes,³⁸ el clima y los recursos naturales, entre otros, adquieren importancia.

Ahora bien, la NGE (dado el supuesto de los rendimientos crecientes inherente a los MCE), antes que validar la hipótesis de convergencia interterritorial —por la vía de la movilidad automática de los factores— postulada por la ortodoxia neoclásica, sostiene que el libre juego de las fuerzas del mercado conduce inexorablemente a una intensificación de las desigualdades regionales, tal como ya lo habían planteado Myrdal y Kaldor.

*“La economía en la que vivimos está más próxima a la visión de Kaldor, la de un mundo dinámico guiado por procesos acumulativos, que la del modelo típico de rendimientos constantes a escala”.*³⁹

Esto es así, porque en virtud de las economías de aglomeración, el crecimiento tiende a beneficiar acumulativamente a las economías de mayor desarrollo, en detrimento de las más atrasadas.

La evidencia empírica revela que si bien hasta los años ochenta se produjo un largo ciclo de convergencia al interior de un grupo numeroso de países (Estados Unidos, Japón, los de la Unión

²⁶ Rauch, James E. (1991), *Productivity Gains From Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cities*, NBER Working Papers N° 3905, Cambridge.

²⁷ Eaton B. y Z. Eckstein (1994), *Cities and Growth: Theory and Evidence from France and Japan*, NBER Working Papers N° 4612, Cambridge.

²⁸ Krugman, Paul (1995), *Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs*, en: Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994, Washington D.C., The World Bank.

²⁹ Davies, D. R. y D. E. Weinstein (1997), *Economic Geography and Regional Production Structure: and Empirical Investigation*, NBER Working Papers N° 6093, Cambridge.

³⁰ Henderson, Vernon (1999), *Marshall's Scale Economies*, NBER Working Papers, N° 7358.

³¹ Fujita, M.; Paul Krugman y T. Mori (1999), *On the Evolution of Hierarchical Urban Systems*, European Economic Review, vol. 43 (2).

³² Castañeda S., A. y G. Garduño A. (2000), *Rendimientos crecientes a escala en la manufacturera mexicana*, El Trimestre Económico vol. LXVII (2), N° 266, Ciudad de México.

³³ Restrepo, Jorge Alberto (2000), *Externalidades en la industria colombiana*, Cuadernos de Economía N° 33, Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia.

³⁴ Uno de los trabajos más representativos de esta vertiente es: Gallup, John Luke et al. (1999), *Geography and Economic Development*, World Bank Annual Development Conference 1998, Washington D.C., World Bank.

³⁵ Gallup, J. L. et al., *Ibid*.

³⁶ BID (2000), *Geografía y desarrollo en América Latina*, Informe Económico y social 2000, Washington D. C, capítulo 3.

³⁷ Núñez, Jairo y Fabio Sánchez (2000), *La geografía y el desarrollo económico en Colombia: una aproximación municipal*, Desarrollo y Sociedad N° 46, Bogotá D.C., CEDE, Uniandes.

³⁸ Henderson, Vernon J.; Zmarak Jhalizi y Anthony Venables (2000), *Geography and Development*, Washington D.C., World Bank, y Venables, Anthony y Nuno Simao (1999), *Geographical Disadvantage: A Herksheer-Ohlin-Von Thünen Model of International Specialization* (internet), World Bank.

³⁹ Krugman, Paul (1992), *Geografía y comercio*, Barcelona, Antoni Bosh Editor, p. 15.

Europea, Canadá y varios de América Latina),⁴⁰ más recientemente se observa en casi todas las latitudes un proceso de polarización. Las disparidades están aumentando tanto entre países,⁴¹ como al interior de los mismos.

En algunos casos el movimiento hacia la convergencia regional se ha estancado como en la Unión Europea y en otros presenta incluso signos de reversión como en España y Francia.⁴² Esto último ocurre también en Colombia, Perú, Brasil y Chile en América Latina.⁴³

Parecería entonces que la globalización está actuando como una fuerza centrífuga que acentúa el problema de las disparidades interterritoriales en los niveles de ingreso.

Algunos analistas son todavía más radicales:

“Al lado de la “globalización” y la “competitividad” el tema de la “convergencia” ha permeado las discusiones públicas sobre políticas y perspectivas para los países en desarrollo.

Bien, olviden la convergencia, la abrumadora característica de la historia económica moderna es una divergencia masiva en ingresos per cápita entre países ricos y pobres, una brecha que sigue creciendo en la actualidad.

*Más aún, a menos que el futuro sea diferente al presente en muchos aspectos importantes, lo que se puede esperar es que esta brecha se amplíe todavía más”.*⁴⁴

En todo caso, aplicados a escala regional, los análisis de convergencia elaborados con las teorías de crecimiento endógeno y la NGE encuentran que el capital humano, el conocimiento y la infraestructura son los factores más determinantes del crecimiento territorial.

2.2.2 La Acumulación Flexible (AF)

Una segunda aproximación que conduce al concepto de desarrollo localizado es la acumulación flexible o posfordismo.

Apelando a conceptos de la escuela de la regulación francesa,⁴⁵ pero, sobre todo, a los trabajos pioneros de varios sociólogos italianos sobre la importancia de la pequeña y mediana empresa en la industria del norte de Italia,⁴⁶ los investigadores estadounidenses Michael Piore y Charles F. Sabel desarrollaron el concepto de acumulación o especialización flexible. En su famoso libro “The Second Industrial Divide”,⁴⁷ estos autores dicen, en esencia, que a la producción en masa rígidamente estructurada, característica del sistema fordista, iba a seguir un régimen basado en la especialización flexible, cuya forma espacial sería el distrito o sistema local de pequeñas

⁴⁰ Una buena síntesis de la literatura empírica sobre convergencia *inter e intra* en los países desarrollados y sus bases conceptuales y metodológicas se encuentra en: Sala-i-Martin, Xavier (2000), segunda edición, *Apuntes de crecimiento económico*, Barcelona: Antoni Bosh, editor, p. 194 y ss.

⁴¹ Gallup, J. L. et al., (1999), op. cit., y Hall, Robert E. y Charles I. Jones (1998), *Why Do Some Countries Produce Output per Worker than Others ?*, Cambridge, NBER Working Papers 6564.

⁴² Cuadrado Roura, Juan R. (1998), *Disparidades regionales en el crecimiento. Convergencia divergencia y factores de competitividad territorial*, ponencia presentada a: IV Seminario Internacional, Red Iberoamericana sobre Globalización y Territorio, Bogotá, CIDER, Uniandes, p. 9.

⁴³ CEPAL (2001), *Una década de luces y de sombras, América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá D.C., Alfa Omega, p. 303.

⁴⁴ Pritchett, Lant (1996), *Forget Convergence: Divergence Past, Present and Future*, en: *Finance and Development*, Washington D.C., IMF, junio.

⁴⁵ Para una explicación sintética de los principales enfoques de esta escuela, véase: Boyer, Robert (1992), *La teoría de la regulación*, Valencia, Edicions Alfons El Magnanim.

⁴⁶ Becattini, Garofoli, Trigilia y Bagnasco. Para una completa revisión de la experiencia italiana, ver: Bagnasco, Arnaldo (2000), *Nacimiento y transformación de los distritos industriales, un examen de la investigación en Italia con observaciones de método para la teoría del desarrollo*, en: Carmagnani, Marcello y Gustavo Gordillo de Anda (coordinadores) (2000), *Desarrollo social y cambios productivos en el mundo rural europeo contemporáneo*, México, D.F., El Colegio de México, FCE.

⁴⁷ Piore, Michael J. y Charles F. Sabel, (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Nueva York, Basic Books. Existe traducción al español: Piore, Michael J., y Sabel, Charles (1993), *La segunda ruptura industrial*, Buenos Aires, Alianza Editorial.

empresas. Así como la cadena sectorial era la modalidad espacial de despliegue del fordismo, el distrito sería la del posfordismo.

Los rasgos más definitorios de esta forma de organización industrial serían: la concentración de Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes); fuertes redes de cooperación (competencia cooperativa) entre ellas; interrelación estrecha con la comunidad local; y economías de aglomeración (a la Marshall). El concepto de distrito industrial, originalmente italiano,⁴⁸ se aplicó después en los EE.UU. y más tarde se trasladó a muchas otras latitudes, incluyendo América Latina.

La posibilidad de unos procesos productivos autocentrados, basados en los recursos productivos y sociales locales, despertó un gran interés y abrió nuevas perspectivas sobre la manera de impulsar el desarrollo regional.

En efecto, la acumulación flexible anunciaba un amplio abanico de oportunidades para el desarrollo productivo. De las producciones masivas de bienes estandarizados dirigidos a mercados homogéneos, a la manufactura con tirajes pequeños de productos hechos a la medida del cliente. De tecnologías basadas en maquinarias de propósito único operadas, por trabajadores semicalificados, a las tecnologías y máquinas de propósito múltiple, que exigen operarios calificados. Las grandes firmas monopolistas, integradas verticalmente, cedían el paso a las pymes, vinculadas entre sí a través de relaciones de cooperación.

En fin, era una especie de retorno a lo pequeño artesanal, pero con altos niveles de productividad e innovación.

Sin embargo, y a pesar de la innegable evidencia de sectores y regiones en donde se presenta el fenómeno de la acumulación flexible, no es todavía claro que el sistema fordista haya sido reemplazado del todo por el nuevo paradigma.⁴⁹

A este respecto, aunque se reconoce que Silicon Valley, por ejemplo, es un verdadero distrito industrial, varias investigaciones realizadas en los Estados Unidos han encontrado que: la aglomeración de empresas en la industria manufacturera, antes que haber aumentado, ha disminuido; los sectores industriales no muestran las tendencias definidas hacia la desintegración vertical; la diferenciación de productos no es un fenómeno generalizado en todas las ramas industriales; y los monopolios tienen todavía una larga vida por delante.

Por su parte, el concepto de distrito industrial tampoco ha escapado a las críticas, especialmente en cuanto a la falta de precisión respecto a elementos como las redes de empresas; la noción de competencia cooperativa; la relevancia de las instituciones y el capital social; y el carácter puramente local de la dinámica del distrito.

En todo caso, lo que las investigaciones empíricas han demostrado es que no existe un modelo único de distrito industrial, ni siquiera en Italia, país en donde se originó el concepto.⁵⁰ No hay, pues, unos componentes definidos y característicos, que hagan de estos sistemas una forma de organización industrial que pueda reproducirse a voluntad en cualquier lugar. Esto debido, entre

⁴⁸ En realidad el término *distrito industrial* fue utilizado por primera vez por Alfred Marshall en sus estudios sobre Lancashire y Sheffield (1909) y reintroducido por Becattini, cuya definición de distrito industrial es la de ser una entidad socioterritorial caracterizada por la presencia activa en un área territorial circunscrita, social e históricamente determinada, de una comunidad de personas y de un acoplamiento de empresas industriales, véase: Becattini, G. (1990), *The Marshallian Industrial District as a Socioeconomic Notion*, en: Pyke, F., G. Becattini y W. Sengenberger (1990), *Industrial Districts and Interfirm Cooperation in Italy*, Génova, International Institute for Labor Studies.

⁴⁹ Un buen análisis crítico de la literatura sobre acumulación flexible se encuentra en: Markussen, Ann (1999), *Fuzzy Concepts, Scanty Evidence Policy Distance: the Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies*, Regional Studies, vol. 33 (9).

⁵⁰ Una tipología de los distritos se encuentra en: Markussen, Ann (1996), *Sticky Places in Slippery Space: a Typology of Industrial Districts*, Economic Geography, 72. Ver también: Rabellotti, Roberta (1995), *Is there an Industrial District Model? Footwear Districts in Italy and Mexico Compared*, World Development, vol.23, N°1.

otros factores, a que en los distritos se da un proceso evolutivo de adaptación permanente a las demandas del entorno.

Trabajos realizados en Francia, Estados Unidos, Portugal y Canadá (Quebec) no han confirmado la difusión generalizada del distrito industrial, como nueva forma de organización espacial de la producción. En América Latina se han documentado algunos casos como el de Blumenau, en Brasil; Gamarra (confecciones), en Perú; y Guadalajara y León (calzado), en México.⁵¹

El relativo agotamiento del concepto de distrito industrial condujo a una visión más dinámica de los factores que explican el desarrollo regional, basada en el papel de la innovación tecnológica. En este nuevo enfoque el énfasis se desplaza desde la localización de las actividades industriales propio de las primeras teorías de la acumulación flexible, hacia los sectores terciarios avanzados y sus lógicas empresariales y espaciales.

En la medida en que los procesos de innovación tienden de manera natural a la concentración espacial, y por tanto tienen un carácter acumulativo (a la Myrdal y Kaldor), ellos se localizan en unos determinados espacios que se convierten en el locus de una serie de sinergias e interrelaciones entre las empresas y las unidades de investigación, con efectos expansivos en la producción de bienes y servicios avanzados.

Estas localizaciones son las regiones innovadoras que con su dinámica acumulativa tienden a alejarse en forma creciente, a pesar de ciertos procesos de difusión espacial de la innovación, de las regiones meramente adaptativas y, más aún, de las dependientes.

Desarrollos más recientes de estos enfoques, plantean que la innovación no es el resultado de la actuación aislada del empresario shumpeteriano, sino un fenómeno colectivo en el que las economías externas de aglomeración y de proximidad son los elementos definitorios. Surge aquí la noción de medio o entorno innovador (*milieu innovateur*).

Para Aydalot, uno de los primeros teorizadores de esta concepción, “son los medios quienes emprenden e innovan”.⁵² A su turno, según Maillat, “el territorio es el resultado de un proceso (se habla de territorio construido) surgido de las estrategias de los actores y de fenómenos de aprendizaje colectivo”.⁵³

Por esta razón, en el aprendizaje colectivo la proximidad espacial cumple un papel determinante, puesto que se da a través de cooperación entre firmas, externalidades, efectos de diseminación, aprovechamiento del conocimiento implícito y de intercambios no-comerciales de información y movilidad de los trabajadores.

En esta misma tesitura, otra vía para la adquisición de ventajas locales es la formación de redes, a través de las cuales las empresas se involucran en *joint ventures* o asociaciones, alianzas estratégicas, consorcios etc., con el fin de compartir riesgos y explotar oportunidades.⁵⁴

Nótese que entre los enfoques de la NGE y los de la AF hay varias diferencias pero también similitudes. Estas últimas tienen que ver con la importancia que ambos conceden a los efectos de aglomeración y a las externalidades. Las primeras radican en que la AF pone el énfasis en las

⁵¹ Benko, George y Alain Lipietz (2000), *¿Géographie Socio-Économique ou Économie Géographique?*, en: Benko, George y Alain Lipietz (2000), *La Nouvelle Géographie Socio-économique*, París, Presse Universitaires de France.

⁵² Aydalot, Ph. (1986). *Milieux innovateurs en Europe*, París, Gremi p.10. Para una completa exposición sobre el concepto del medio innovador, véase: Méndez, Ricardo (1998), *Innovación tecnológica y reorganización del espacio industrial: una propuesta metodológica*, Revista Eure N° 73, Santiago de Chile.

⁵³ Maillat, D. (1995), *Les milieux innovateurs*, Sciences Humanes N° 8, pp. 41–42, citado por: Méndez, Ricardo (1998), op. cit., p. 36.

⁵⁴ Wolfe, David A. (1997), op. cit., p. 16 y ss.

externalidades no-comerciales (*untraded externalities*), en tanto la NGE las ignora por razones metodológicas.⁵⁵

2.2.3 La competitividad

Un tercer enfoque que se está aplicando a la conceptualización y medición comparativa del desarrollo regional es de la **competitividad**.

Surgido en la segunda mitad de la década de los ochenta, como una cuestión centrada en el vínculo entre el avance económico de los países y su participación en los mercados internacionales, el concepto de competitividad se ha convertido en una suerte de mantra que se invoca para múltiples efectos en la teoría y la práctica del desarrollo económico contemporáneo.

La Comisión Presidencial sobre competitividad industrial, creada para analizar el llamado “*productivity slowdown*” de la economía de los Estados Unidos en 1985, acuñó la definición más conocida y aceptada de competitividad:

*“la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población”.*⁵⁶

Hacia finales de los ochenta y principios de los noventa, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) y la Unión Europea también comenzaron a incorporar el concepto en sus propuestas de política industrial y tecnológica.⁵⁷

A pesar de las muy variadas definiciones y metodologías de medición de la competitividad, hay un aspecto en el que este enfoque se encuentra con las teorías más convencionales del crecimiento, cual es la importancia determinante de la productividad y el progreso técnico. Es decir, el incremento de estos últimos es la única manera de ganar competitividad auténtica, tal como lo advirtió muy tempranamente F. Fajnzylber de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en sus trabajos pioneros sobre estas materias.⁵⁸ Por cierto, las conceptualizaciones de este autor que llegaron hasta la formulación de un marco general que integraba competitividad, progreso técnico, sostenibilidad ambiental e innovación institucional,⁵⁹ fueron incorporadas a las propuestas sobre transformación productiva con equidad, que marcaron el pensamiento de la CEPAL durante los años noventa.

a) *El diamante de Porter*

Procedente de la vertiente microeconómica de la organización industrial y de la estrategia empresarial, Porter publicó en 1990 *La Ventaja Competitiva de las Naciones*,⁶⁰ un libro que habría de ser muy influyente en los estudios aplicados de competitividad y, sobre todo, en el diseño de estrategias a escala nacional.

A partir de una exhaustiva investigación empírica en 10 países de alto dinamismo en el comercio internacional⁶¹ y con un marco ampliamente interdisciplinario, Porter formuló el célebre modelo del diamante en el que interactúan cuatro grandes determinantes:

⁵⁵ Helmsing, A. H. J. (2000), *Hacia una reapreciación de la territorialidad del desarrollo económico*, Territorios N° 5, Bogotá D.C., CIDER, Uniandes, p. 56.

⁵⁶ President's Commission on Industrial Competitiveness (1985), *Commission on Industrial Competitiveness Report*, Washington D.C.

⁵⁷ Martínez M., Carlos (1996), *La competitividad de la Unión Europea en la triada. Reflexiones metodológicas y análisis de indicadores*, en: DANE (1996), *Productividad, competitividad e internacionalización de la economía*, Bogotá D.C., Imprenta DANE.

⁵⁸ Fajnzylber, Fernando (1988), *Competitividad Internacional: Evolución y Lecciones*, Revista de la CEPAL N° 36, Santiago, Chile.

⁵⁹ Fajnzylber, Fernando (1991), *Inserción internacional e innovación institucional*, Revista de la CEPAL N° 44, Santiago, Chile.

⁶⁰ Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press.

⁶¹ Dinamarca, Alemania, Italia, Japón, Corea, Singapur, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

- (i) Condiciones de los factores de producción. Factores básicos: recursos naturales, clima, localización, fuerza laboral y capital. Factores avanzados: comunicaciones, personal con educación superior, institutos de investigación, etc.
- (ii) Condiciones de demanda: tamaño del mercado interno.
- (iii) Industrias relacionadas o de apoyo: empresas proveedoras y usuarias, internacionalmente competitivas.
- (iv) Estrategias de las empresas y marco regulatorio de la competencia interna.

De la interacción dinámica de los elementos del diamante, Porter deriva el concepto de ventajas competitivas que a diferencia de las ventajas comparativas clásicas del modelo Heckscher-Ohlin, son la resultante del esfuerzo deliberado (*man made*) en el nivel de las firmas para innovar en el sentido más amplio.

Porter puso de relieve, además, dos aspectos que si bien no eran nuevos, se convirtieron desde entonces en moneda corriente: los *clusters* y las ventajas competitivas de regiones y ciudades.

Lo primero tiene que ver con el hecho de que las industrias competitivas de un país están usualmente vinculadas a través de relaciones horizontales (clientes comunes, tecnología, servicios de apoyo, etc.). Además, en muchas ocasiones los *clusters* están localizados en una sola ciudad o región, como es el caso de los textiles en Italia o los químicos en Alemania, lo cual remite al concepto de ventajas competitivas locales. En otros casos una localidad es exitosa en una amplia gama de actividades.⁶²

Las dos situaciones anteriores plantean la importancia de los factores que determinan la concentración geográfica de las actividades económicas, que es, como se vio más arriba, el objeto de estudio de los enfoques de la geografía económica y de la acumulación flexible o postfordista, en los cuales Porter se basa ampliamente.

b) *La competitividad sistémica*

Otro enfoque que se vale de un polígono de interacciones a la Porter es el de la competitividad sistémica presentado por el Instituto Alemán de Desarrollo,⁶³ con base en los trabajos de la OECD.⁶⁴ Los vértices del rombo son esta vez:

- El nivel meta: estructuras básicas de organización jurídica, política y económica; capacidad social de organización e integración; y capacidad de los actores para la interacción estratégica.
- El nivel macro: mercados eficientes de factores, bienes y capitales.
- El nivel meso: políticas de apoyo específico, formación de estructuras y articulación de procesos de aprendizaje al nivel de la sociedad, y
- El nivel micro: las empresas que buscan simultáneamente la eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, en redes de colaboración mutua.

⁶² Elaboraciones posteriores de estos temas se encuentran en:

Porter, Michael E. (1998), *Clusters and the New Economics of Competitiveness*, Harvard Business Review, noviembre-diciembre.

____ (1998), *On Competition*, Cambridge, Harvard Business School Press.

____ (2000), *Location, Competition and Economic Development :Local Clusters in a Global Economy*, Economic Development Quarterly, Thousand Oak, febrero.

⁶³ Esser, Klaus; Wolfgang Hillebrand; Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer (1996), *Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política*, Revista de la CEPAL N° 59, Santiago, Chile.

⁶⁴ OECD (1992), *Technology and the Economy, the Key Relationships*, París. Esta referencia se encuentra en: Esser, Klaus et al. (1996), op. cit., p. 40.

Especial atención se concede en este enfoque al nivel meso, que se concibe, ante todo, como un problema de organización y de gestión⁶⁵ y de complementariedad de las acciones del Estado y el sector privado. También se alude a la dimensión regional y local, especialmente en el nivel meso. En este sentido se recomienda explícitamente la descentralización del sector público con miras a una mayor autonomía de las regiones.

La CEPAL adoptó el enfoque de la competitividad sistémica y ha continuado enriqueciéndolo, explorando, entre otros, los vínculos de la competitividad con el sector industrial,⁶⁶ la calidad,⁶⁷ las regulaciones laborales,⁶⁸ las instituciones, la equidad y la inversión extranjera,⁶⁹ y las dimensiones empresarial y sectorial.⁷⁰

c) *La crítica de Krugman*

La competitividad como una condición para que un país tenga éxito en el comercio internacional aumentando simultáneamente su nivel de vida, ha sido objeto de severas críticas, la más conocida de las cuales es la de Krugman.⁷¹ Para este autor la obsesión con la competitividad no sólo es equivocada sino peligrosa, porque el crecimiento de un país depende exclusivamente de su productividad interna y ésta nada tiene que ver con la competitividad o la productividad relativas a otros países. Además, si se trata de aumentar la productividad, ello es tan importante en los sectores expuestos a la competencia internacional como en los sectores domésticos productores de servicios.

Para Krugman no tiene sentido hablar de competencia entre países, porque estos no compiten entre sí en la forma en que lo hacen las empresas, toda vez que el comercio internacional no es un juego de suma cero, en donde la ganancia de un actor es la pérdida de otro, sino un intercambio que produce beneficios para las dos partes.

En consecuencia, el diseño de políticas con base en la competitividad puede conducir a una asignación equivocada de recursos y eventualmente a una guerra comercial.

No obstante en algunos trabajos más recientes se sostiene, al contrario de lo que piensa Krugman, que el concepto de competitividad es útil y es aplicable, entre otras, a las economías de Estados Unidos y del Reino Unido.⁷²

En particular, cuando se reconoce la presencia de fallas del mercado que impiden una asignación óptima de recursos y el cambio estructural espontáneo hacia los sectores de más alta productividad, algunos autores piensan que hay lugar para una política de competitividad encaminada a corregir deliberadamente dichas deficiencias.

d) *Los índices y "rankings" de competitividad*

En la práctica los análisis de competitividad están a la orden del día en los más diversos ámbitos y para los niveles de agregación económica más variados. Por una parte, en cuanto a la escala geográfica, se hace este tipo de ejercicios no sólo aplicados a países y grupos de países

⁶⁵ Para un tratamiento amplio del nivel meso ver: CEPAL (1996), *Fortalecer el desarrollo, interacciones entre macro y microeconomía*, Santiago, Chile.

⁶⁶ Pérez, Wilson (coord.) (1997), *Políticas de competitividad industrial, América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, D.F., Siglo veintiuno editores.

⁶⁷ Shurman, Hessel (1998), *Promoción de la calidad para mejorar la competitividad*, Revista de la CEPAL N° 65, Santiago, Chile.

⁶⁸ Beccaria, Luis y Pedro Galin (1998), *Competitividad y regulaciones laborales*, Revista de la CEPAL N° 65, Santiago, Chile.

⁶⁹ Figueroa, Adolfo (1998), *Equidad, inversión extranjera y competitividad internacional*, Revista de la CEPAL N° 65, Santiago, Chile.

⁷⁰ Mortimore, Michael y Wilson Pérez (2001), *La competitividad internacional de América Latina y el Caribe: las dimensiones empresarial y sectorial*, seminario sobre "Camino a la competitividad: el nivel meso y microeconómico", Santiago de Chile, 15 de marzo de 2001, CEPAL, BID.

⁷¹ Krugman, Paul (1994), *Competitiveness: A Dangerous Obsession*, Foreign Affairs, marzo/abril. Una presentación cuantitativa y más detallada de los argumentos planteados en este artículo se encuentra en: Krugman, Paul (1994), *Vendiendo prosperidad*, Barcelona, Editorial Ariel, cap. 10, apéndice.

⁷² Howes, Candace y Ajit Singh (1999), *National Competitiveness, Dynamics of Adjustment and Long-term Economic Growth*, University of Cambridge. Discussion Papers in Accounting and Finance N° 43, agosto.

(Unión Europea, por ejemplo), sino también a regiones y ciudades. Por otra, en lo relativo a los agentes económicos, se examina tanto la competitividad de firmas individuales, como de conjuntos de firmas (sectores industriales y *clusters* localizados).

Desde otra perspectiva, las mediciones de competitividad pueden ser aplicadas a flujos comerciales y a estructuras de precios y costos, y tener carácter estático o dinámico.⁷³

Entre las metodologías más conocidas se pueden mencionar las que aparecen relacionadas en el cuadro 1.

Cuadro 1
MEDICIONES DE COMPETITIVIDAD A ESCALA NACIONAL

Autor	Medición	Metodología
<i>The Economist</i>	Competitividad de las exportaciones	Índice ponderado de los tipos de cambio bilaterales
CEPAL (CAN Análisis) ^a	Competitividad de las exportaciones	Penetración del país en el comercio internacional
IMD (<i>World Competitive Yearbook</i>)	Competitividad global de las economías	Ocho factores determinantes del crecimiento global de una economía
<i>World Economic Forum (Global Competitiveness Report)</i> ^b	Ídem	Ídem

Fuente: elaboración propia.

^a CAN: Competitive Analysis of Nations. La metodología original fue desarrollada por Mandeng, Ousméne J. (1991), Competitividad internacional y especialización, Revista de la CEPAL N° 45 (LC/G.1687—P), Santiago de Chile. Desde entonces la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL la ha seguido perfeccionando, actualizando y adaptando a distintas zonas geográficas. ^b Entre 1980 y 1996 el IMD y el World Economic Forum (WEF) publicaron conjuntamente un informe anual de competitividad mundial. A partir de 1996 elaboraron informes separados que aunque conservan bastante similitud, difieren en los factores utilizados y en el método de ponderación.

En la medida en que el informe del WEF es asesorado por Jeffrey Sachs y Michael Porter, la conceptualización económica en la que se basa está muy imbuida de los enfoques ortodoxos que propugnan por políticas amigables con el mercado (*market friendly policies*), como mayor apertura comercial, desregulación y flexibilización del mercado laboral. Estos factores de competitividad pueden ser válidos en los mercados eficientes de los países avanzados, pero no necesariamente en el contexto de los menos desarrollados, en donde las fallas del mercado ameritan intervenciones más estratégicas y selectivas.⁷⁴

e) *Mediciones de competitividad a escala regional*

En el intento de captar empíricamente las capacidades competitivas de las regiones de un país se han diseñado diversas metodologías y elaborado un gran número de ejercicios aplicados.

Sin la pretensión de ser exhaustivos en un campo que crece exponencialmente, reseñaremos a continuación algunas de dichas metodologías (ver cuadro 2).

⁷³ Una explicación técnica de estas mediciones se encuentra en: Chica, Ricardo (1992), *Nota metodológica sobre conceptos y medidas de competitividad*, Revista Universitas Económica vol. VII N° 4, Bogotá D.C., Universidad Javeriana.

⁷⁴ Una evaluación crítica de los índices del IMD y del WEF que cuestiona tanto el modelo económico implícito como las relaciones de causalidad, la relevancia de las variables explicativas y hasta la calidad y pertinencia de la información estadística, se encuentra en: Lall, Sanjaya (2001), *Comparing National Competitive Performance: An Economic Analysis of World Economic Forum's Competitiveness Index*, QEH Working Paper SGI.

Cuadro 2

MEDICIONES DE COMPETITIVIDAD A ESCALA REGIONAL

Autor	Instrumento	Metodología
<i>Australian Housing Urban Research Institute (Ahuri)/Queensland University of Technology, Brisbane^a</i>	<i>Multisectorial Qualitative Analysis (A tool for assessing the competitiveness of regions and development strategies for economic development)</i>	Interacción de cuatro factores determinantes de la competitividad
<i>Centre for Urban and Regional development Studies, University of New Castle Upon Tyne, Reino Unido^b</i>	<i>Regional Benchmarking Report</i>	Interacción de factores determinantes de la competitividad
Juan Ramón Cuadrado Roura ^c	Estudio comparativo de 16 regiones exitosas de Europa	Interacción de factores determinantes de la competitividad territorial

Fuente: elaboración propia.

^a Roberts, Briav y Bob Stinson (s.f.), *The Multisectorial Qualitative Analysis*, Ahuri, A draft paper prepared for The Regional Science Association Conference. ^b Charles, David y Paul Bonneworth (1999), *The Competitiveness Project*, 1998, *Regional Benchmarking Report*, Center for Urban and Regional Development Studies University of Newcastle Upon tyne, Reino Unido. ^c Cuadrado Roura, Juan Ramón (1998) *Disparidades Regionales en el Crecimiento Convergencia, Divergencia y Factores de competitividad Territorial*, ponencia presentada al V Seminario Internacional, Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Bogotá, abril.

En América Latina la mayoría de los ejercicios de medición de la competitividad regional que se han realizado, se basan en la metodología del Foro Económico Global. Es el caso de México,⁷⁵ Venezuela,⁷⁶ Bolivia,⁷⁷ Chile⁷⁸ y Colombia.⁷⁹

En Colombia, la CEPAL, en desarrollo de un convenio con la Cámara de Comercio de Cali, adoptó el programa CAN Análisis, para evaluar la competitividad de las exportaciones de los departamentos colombianos en los mercados mundiales (CAN Análisis Regional).

2.3 La perspectiva del neoinstitucionalismo y el capital social

Aunque la preocupación del neoinstitucionalismo sobre la importancia de las instituciones en el crecimiento económico se centra en el nivel nacional, uno de los trabajos seminales de la vertiente del capital social versó sobre las diferencias regionales en un país desarrollado.

En efecto, en su célebre investigación sobre el desarrollo regional italiano, Putnam busca explicar por qué se presentan resultados tan dispares en el proceso de descentralización iniciado en el decenio de los setenta. ¿Por qué las regiones del norte como la Lombardia, Veneto y la Emilia Romagna, presentan desempeños tan superiores a los de la Puglia y Basilizata en el Sur, siendo que todas ellas han sido cobijadas por los mismos cambios institucionales y legales?⁸⁰

Putnam encuentra la respuesta del anterior interrogante en el impacto del compromiso cívico —componente esencial del capital social— en el desarrollo socioeconómico y en la efectividad institucional del Estado. En otras palabras, una sociedad fuerte genera tanto una economía fuerte como un Estado fuerte.

Ahora bien, entonces, ¿en que consiste el compromiso cívico?

⁷⁵ Reinoso, Eduardo D. (1995), *La competitividad de los estados mexicanos*, Monterrey, Instituto Tecnológico de Monterrey, Centro de Estudios Estratégicos, segunda edición.

⁷⁶ Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) y Venezuela Competitiva.

⁷⁷ PNUD (1998), *El Desarrollo Humano en Bolivia 1998*, La Paz.

⁷⁸ PNUD (1996), *Informe de Desarrollo Humano en Chile en 1996*, y Ministerio del Interior, SUBDERE (2000), *Informe de Competitividad Regional*, Santiago, Chile.

⁷⁹ CRECE – Misión Siglo XXI (1996), *Ranking de competitividad departamental*, Bogotá D.C., y Hernández, José Faber y Oscar Ortiz (2001), *La competitividad de Caldas dentro del contexto regional colombiano*, Manizales, CRECE.

⁸⁰ Putnam, Robert, con Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.

En sentido lato, el compromiso cívico, que es la base de la corriente teórica del republicanismo, consiste en un alto grado de identificación de los ciudadanos con los intereses de la comunidad en la que viven. Patriotismo, solidaridad, virtudes ciudadanas son aquí los conceptos centrales.⁸¹

Citando a Michael Waltzer, Putnam señala que: “el interés en los asuntos públicos y la devoción a las causas públicas son los signos claves de la virtud cívica”,⁸² y agrega:

*“La comunidad cívica se caracteriza por una ciudadanía activa imbuida de preocupación por lo público, por relaciones públicas igualitarias y por un tejido social basado en la confianza y la cooperación. Descubrimos que algunas regiones en Italia se hallan bendecidas por vibrantes redes y normas de participación cívica, mientras que otras están condenadas por una política estructurada verticalmente, a una vida social fragmentada y aislada y una cultura de desconfianza”.*⁸³

Para el autor en mención, la principal manifestación del compromiso cívico es la asociatividad, o sea la propensión de los ciudadanos a participar en asociaciones que buscan el bien común.

Con base en sus hallazgos, Putnam establece un paralelo entre las divergencias de las zonas norte y sur de Italia y las que se presentan entre América del Norte y América del Sur. Según nuestro autor, América del Norte se ha visto beneficiada por la existencia de una cultura cívica heredada en gran medida del parlamentarismo inglés descentralizado, mientras que en América Latina fueron implantados el centralismo autoritario, el familismo y el clientelismo, enraizados en la España medieval.

El trabajo empírico de Knack y Keefer confirma que el capital social es determinante para el desempeño económico en una muestra de 29 países desarrollados, pero no corrobora la tesis de Putnam en cuanto a la importancia de la asociatividad.⁸⁴

Para estos autores el capital social puede medirse mejor a través de los indicadores de *Trust*, definido como el porcentaje de personas que creen que la mayoría de la gente es confiable, y de *Civic* que se refiere al grado de compromiso de las personas con las normas cívicas de cooperación (honestidad en el pago de impuestos y tarifas públicas, entre otras).

En este punto los enfoques del aprendizaje colectivo y de las redes de cooperación, que se mencionaron en el numeral anterior, se encuentran con los de capital social. Este último deviene una condición necesaria para que los beneficios de la nueva dinámica de las relaciones entre las firmas y de éstas con los mercados, los trabajadores y los proveedores, puedan manifestarse plenamente.

“Los principales elementos de una economía regional en red (networked regional economy) son: una densa trama de instituciones de apoyo públicas y privadas; inteligencia de mercados laborales de alto nivel y los correspondientes mecanismos de educación vocacional; rápida difusión de la transferencia tecnológica y empresas receptivas a la innovación.

*La misma densidad de estas redes y el apoyo institucional son con frecuencia interpretados como signos del dinamismo de la economía regional”.*⁸⁵

⁸¹ Gargarella, Robert (1999), *Las teorías de la justicia después de Rawls, un breve manual de filosofía política*, Barcelona, Paidós, cap. 6.

⁸² Putnam, R. (1993), op. cit., p. 87.

⁸³ Ibid, p. 15. El énfasis es añadido. Llama la atención en esta cita que Putnam habla de la existencia en las regiones exitosas de vibrantes redes, concepto similar al que utilizan los enfoques de la acumulación flexible y del medio innovador, reseñados anteriormente (ver sección 2.2.2 del punto 2.2). La diferencia está en que para éstos las redes son industriales o tecnológicas y para aquél son sociales.

⁸⁴ Knack y Keefer (1997), *Does Social Capital Have an Economic Pay Off? A Cross-country Investigation*, Quarterly Journal of Economics 112 (4).

Según Fukuyama sólo las sociedades con un alto nivel de confianza social podrán crear las organizaciones empresariales flexibles y de gran escala necesarias para competir exitosamente en la economía global emergente.⁸⁶

Varios autores entre los cuales se destacan Schmid y Robinson⁸⁷ y Temple y Johnson,⁸⁸ se han ocupado de analizar empíricamente la asociación positiva entre capital social y desarrollo económico en diversos conjuntos de países.

De esta forma comienza a surgir lo que Storper llama la “Nueva Geografía Institucional”.⁸⁹

2.4 La perspectiva ambiental

“El crecimiento por el crecimiento es la ideología de la célula cancerígena”.

Edward Abbey

El aparato conceptual de la economía neoclásica que, como hemos visto, no contemplaba explícitamente el espacio ni las instituciones, tampoco era muy receptivo a las preocupaciones sobre la dimensión ambiental y la sostenibilidad del desarrollo, ni siquiera en el sentido negativo de los *límites del crecimiento* que ya preocupaban a Malthus, Ricardo y, especialmente, a J.S.Mill.⁹⁰

Como dice Daly:

*“La economía neoclásica estándar fue construida sobre el supuesto de que la economía está lejos de los dos límites (biofísico y ético social) i.e., que es siempre biofísicamente posible y ético socialmente deseable que el producto agregado crezca. Como dice Abramovamitz haciéndose eco de Pigou <<los economistas se han basado en el argumento práctico de que un cambio en el bienestar económico implica un cambio en el bienestar total en la misma dirección e incluso en el mismo grado >>”.*⁹¹

En la actualidad, en cambio, la necesidad de incorporar la dimensión ambiental en las concepciones y en la práctica del desarrollo económico es indiscutible. El consenso que ha ido emergiendo con nitidez de la multitud de foros, iniciativas, declaraciones y elaboraciones teóricas que dicha cuestión ha suscitado, es que la economía y la ecología deben complementarse para generar un nuevo paradigma de desarrollo que supere las concepciones antropocéntricas de un crecimiento ilimitado basado en una disponibilidad infinita de recursos naturales y tome debidamente en cuenta las complejas interrelaciones entre la actividad humana y su entorno ambiental. El concepto de desarrollo sostenible que combina el mejoramiento cualitativo de los niveles de bienestar social en el largo plazo, con el manejo adecuado de los recursos biofísicos y geoquímicos del planeta, se está imponiendo tanto en el plano teórico como en el operativo.

Este enfoque no es el resultado de una súbita revolución intelectual, sino la consecuencia, como ocurre generalmente en las ciencias sociales, de una evolución gradual en la que a las concepciones avanzadas del desarrollo económico fueron agregándose en forma sucesiva elementos relacionados con el medio ambiente y la ecología.⁹²

⁸⁵ Wolfe, David A. (1997), op. cit., pp. 19 y 20. Traducción libre del autor.

⁸⁶ Fukuyama, Francis (1996), *Confianza (trust), las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Madrid, Atlántida.

⁸⁷ Schmid, Allan A. y Lindon D. Robinson (1995), *Applications of Social Capital Theory*, Journal of Agriculture and Applied Economics, vol. 27 (1).

⁸⁸ Temple, Jonathan y Paul A. Johnson (1998), *Social Capability and Economic Growth*, Quarterly Journal of Economics, vol. CXIII (3).

⁸⁹ Storper, Michael (1997), *The Regional World*, Nueva York, The Guilford Press.

⁹⁰ Dally, Herman E. (1993), *The Economic Growth Debate: what some Economists have Learned but many have not*, en: Markandya, Anil y Richardson, Julie (eds.) (1993), *Environmental Economics*, Londres, Earthscan Publications Ltd., p. 36.

⁹¹ Tamames, Ramón (1983), *Ecología y desarrollo, la polémica sobre los límites al crecimiento*, Madrid, Alianza Editorial, cap.I. Una discusión más reciente sobre los *límites del crecimiento*, se encuentra en: Neumayer, Eric (2000), *Scare or Abundant? The Economics of Natural Resource Availability*, Journal of Economic Surveys, vol. 14, N° 3.

⁹² Colby, Michael E. (1990), *Environmental Management in Development, The Evolution of Paradigms*, World Bank Discussion Papers, N° 80, Washington D.C.

Así, de la simple preocupación con respecto al impacto negativo de la actividad económica sobre el ecosistema, se pasó a una consideración explícita de los costos de los recursos biofísicos o capital natural (*resource management*), hasta llegar a una concepción compleja que plantea un modelo abierto de las relaciones termodinámicas entre la economía y los recursos biofísicos y el ecosistema.⁹³

A este respecto, en 1991 la CEPAL afirmaba que:

*“El desarrollo sustentable conduce hacia un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital o patrimonio que participan en el esfuerzo nacional y regional: humano, natural, físico, financiero, institucional y cultural... exige un esfuerzo sistémico, que abarca también la conducción de la política económica, la gestión de los recursos naturales, la innovación tecnológica, la participación de amplios estratos de la población, la educación, la consolidación de instituciones, la inversión y la investigación”.*⁹⁴

Más recientemente (1999), Brown y Flavin concluyen:

*“Las tendencias de los últimos años indican que necesitamos una nueva brújula moral que nos guíe hasta el siglo XXI, una brújula asentada en los principios de satisfacción sostenible de las necesidades humanas. Esta ética de la sostenibilidad se basaría en el concepto de respeto a las generaciones futuras”.*⁹⁵

En la medida en que una de sus preocupaciones centrales es el uso y conservación de los recursos naturales y que estos están localizados territorialmente, el enfoque del desarrollo sostenible le agrega la dimensión ecológica al concepto de endogeneidad del desarrollo. En este sentido, la sostenibilidad de un territorio estaría dada, por un lado, por la garantía de suministro de recursos naturales y del flujo de servicios ambientales esenciales para la supervivencia de la comunidad, y por el otro, por el adecuado aprovechamiento económico de dichos recursos.

Surge aquí el enfoque biorregional para planificar y administrar la protección y el aprovechamiento del capital natural y la biodiversidad.

Según el Instituto de Recursos Mundiales (WRI), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), un biorregión es:

*“Un territorio de agua y suelo cuyos límites son definidos por los límites geográficos de comunidades humanas y sistemas ecológicos. Tal área debe ser suficientemente amplia para mantener la integridad de las comunidades biológicas, hábitats y ecosistemas de la región; sostener procesos ecológicos esenciales, tales como los ciclos de nutrientes y residuos, migración y flujos; satisfacer los requerimientos del territorio para especies claves; e incluir las comunidades humanas en el manejo, uso y comprensión de los recursos biológicos. Debe ser suficientemente pequeña para que los residentes locales la consideren su hogar”.*⁹⁶

En este enfoque se pueden identificar seis elementos básicos:⁹⁷

- La escala y el alcance geográficos.
- Las comunidades con intereses en cuestión.
- Ciencia, tecnología e información.

⁹³ Uno de los trabajos seminales y más influyentes sobre las relaciones circulares entre economía y ecosistema es: Boulding, Kenneth (1966), *The Economics of Coming Spaceship Earth*, en: Markandya, Anil y Richardson, Julie (eds.) (1993), op. cit.

⁹⁴ CEPAL (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago, Chile, p. 10.

⁹⁵ Brown, Lester R. y Christopher Flavin (1999), *Una nueva economía para un nuevo siglo*, en: *La situación del mundo 1999*, Informe anual del Worldwatch Institute 1999, Barcelona, Icaria Editorial, p. 54.

⁹⁶ Citados por: Guimarães, Roberto P. (2001), *Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación*, CEPAL, Serie Medio ambiente y Desarrollo, N° 39, Santiago, Chile, p. 23.

⁹⁷ Ibid, p. 24.

- Mecanismos institucionales y arreglos gubernamentales.
- Incentivos y políticas facilitadoras.
- Administración adaptativa y evaluación.

Las biorregiones de mayor escala serían —según Boisier— ecorregiones, en tanto que el concepto de región sustentable sería aplicable a cualquier región que practique un modelo y unas políticas de desarrollo sostenible. “No es la región en sí misma la sustentable sino la forma de intervención en ella”.⁹⁸

La pertinencia de un enfoque de planificación biorregional se pone plenamente de relieve cuando se tiene en cuenta que el modelo de internacionalización ha conducido a la mayoría de los países a un proceso de reprimarización de las exportaciones. Esto es, un patrón exportador más intensivo en recursos naturales, con el agravante de que la participación del grupo de “industrias sucias” también aumentó. En consecuencia, los problemas de contaminación y deterioro ambiental se han agudizado —por distintas vías y con diferente intensidad— en todos los países.⁹⁹

Una manera de revertir el encadenamiento perverso apertura-exportación de recursos naturales-mayor vulnerabilidad ambiental, sería mediante el procesamiento e industrialización de dichos recursos, acompañados de la respectiva producción de insumos y equipos para ellos. Como propone Joseph Ramos:

*“Será, pues, un desarrollo no tanto a base de la extracción de recursos naturales, como ahora, sino a partir de los recursos naturales y las actividades que naturalmente tienden a formarse y aglutinarse (los clusters) en torno a ellos. Diferirá, por tanto, de la experiencia de los Países de Reciente Industrialización (PRIS) asiáticos escasos en recursos naturales. Mas bien se asemejará al de los países actualmente desarrollados, también ricos en recursos naturales como los nórdicos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia”.*¹⁰⁰

No sobra recordar, además, que el crecimiento basado en la exportación de *commodities* y recursos naturales tiende a ser no sólo inestable sino más bajo en el largo plazo.¹⁰¹

3. Hacia un nuevo paradigma del desarrollo regional

“Esta capacidad de entender todas las voces de la naturaleza es lo que debería aportar la <teoría final>: aquella en que todas las preguntas fundamentales hallarían respuesta sin requerir una explicación en términos de otros principios más profundos”.

Steven Weinberg

Como se ha sugerido en las secciones anteriores, hay numerosos indicios de que en el campo del desarrollo económico un nuevo paradigma está emergiendo: el desarrollo (o la competitividad) territorial. Es decir, el carácter localizado de los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social.

⁹⁸ Boisier, Sergio (2001), *Biorregionalismo: la última versión del traje del emperador*, Revista Territorios N° 5, Bogotá D.C., CIDER, Uniandes, p. 113 y ss.

⁹⁹ Schaper, Marianne (1999), *Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 19. Véase también: Shaper, Marianne (1999), *Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999)*, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 46, Santiago, Chile.

¹⁰⁰ Ramos, Joseph (1998), *Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a recursos naturales*, Revista de la CEPAL 66, Santiago, Chile, p. 105.

¹⁰¹ Rodríguez, Francisco y Jeffrey Sachs (1999), *Why Do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly?*, Journal of Economic Growth 4, septiembre.

Parecería que las distintas vertientes teóricas examinadas más arriba están convergiendo (por vías independientes) hacia una concepción del territorio según la cual éste ya no sería un factor que puede incorporarse circunstancialmente al análisis del crecimiento económico, sino un elemento explicativo esencial de los procesos de desarrollo.¹⁰²

En esta perspectiva —para decirlo en los términos de Veltz— el territorio es considerado como una estructura activa (de desarrollo, de estancamiento o de regresión) y no solamente como un perímetro-receptáculo de las actividades productivas. Como dice este autor: “los territorios no son campos de maniobras, sino actores”.¹⁰³

En un lenguaje muy similar, un documento del gobierno francés plantea:

“Durante el último decenio, el territorio ha dejado de ser un simple patrimonio (según la visión agraria del territorio) o un lugar de regulación de relaciones sociales (según una visión administrativa del espacio).

*Nosotros vemos cada vez más, un cuadro creador de organización, una estructura activa y no más un simple espacio que utilizamos para alojar inversiones eventuales o para construir una infraestructura”.*¹⁰⁴

En efecto, la gravitación de los *clusters* en el enfoque de Porter; el énfasis de la NGE en los efectos de aglomeración; la importancia de las redes de interacción en las teorías de los distritos industriales y del medio innovador; el papel determinante del compromiso cívico de los enfoques del capital social; y el concepto de biorregión en la perspectiva de desarrollo sostenible, tienen como sustrato común la revalorización de la territorialidad del desarrollo.

En este sentido, la competitividad es cada vez más un asunto de orden regional (o local) o, en todo caso, sector-regional.¹⁰⁵

Para efectos prácticos no es muy útil considerar la capacidad competitiva de una nación, ya que la competitividad es un atributo de sectores y actividades económicas específicas y, a partir de ellas, corresponde a una región geográfica en particular.

La convergencia en el plano teórico de los distintos enfoques que hemos mencionado, da lugar a postular una Teoría de la Competencia Regional (*Competence Regional Theory*), que implica la existencia de un sistema productivo regional.¹⁰⁶ Este concepto integra los enfoques de la competencia en el campo de las firmas individuales (*the competence perspective*) y los de las distintas vertientes de la geografía económica.

De este modo, tal visión integrada se refiere más a una aproximación territorial del desarrollo que a una teoría de crecimiento regional. En términos de Kuhn, la noción misma de territorio sería la innovación lingüística mayor del nuevo paradigma emergente.¹⁰⁷

Lo anterior no niega, en modo alguno, las fuertes interrelaciones circulares entre la función y el territorio. Es decir, las características propias de las actividades funcionales (sectoriales) influyen en la configuración de la dimensión territorial, pero, a su turno, esto último también condiciona las características concretas que asumen las primeras.¹⁰⁸

¹⁰² Moncayo Jiménez, Edgard (2001), *Evolución de los Paradigmas y Modelos Interpretativos del Desarrollo Territorial*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Gestión Pública N° 13, Santiago, Chile.

¹⁰³ Veltz, Pierre (1999), *Mundialización, Ciudades y Territorios*, Barcelona, Ariel Geografía, p. 18.

¹⁰⁴ Datar (2000), *Aménager la France de 2020, Mettre les Territoires en Mouvement*, Paris, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, la Documentation Française, p.11.

¹⁰⁵ Bendesky, León (1999), *Economía Regional en la Globalización*, Comercio Exterior, México, D.F., noviembre.

¹⁰⁶ Lawson, Clive (1999), *Towards a Competence Theory of the Regions*, Cambridge Journal of Economics, 223.

¹⁰⁷ Furió, Elies (1996), *Evolución y Cambio de la Economía Regional*, Barcelona, Ariel, p. 102.

¹⁰⁸ Ibid, p. 128.

Ahora bien, sin caer en ningún tipo de determinismo económico extremo, es plausible plantear que todo cambio profundo de las estructuras tecno-económicas de una sociedad induce una modificación correspondiente de las instituciones políticas y sociales que la gobiernan.

Entendidas las instituciones como un conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos, los grupos sociales y el Estado, caen en esta órbita las políticas públicas, las distintas modalidades asociativas de la sociedad civil y, en general, las diversas formas de regulación de la conducta de los individuos.

La transferencia de competencias hacia niveles subnacionales de gobierno, las políticas económicas regionales, la paradiplomacia de los cuasi-estados regionales y las complejas redes de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y de movimientos sociales, son algunas de las manifestaciones de las transformaciones que se están produciendo en el plano de las instituciones y las formas de gobierno.

Según algunos enfoques, a cada régimen de acumulación corresponde un régimen social de regulación,¹⁰⁹ por tanto, la transición del régimen fordista de acumulación al régimen postfordista debe acarrear un cambio correspondiente en el régimen de regulación de los actores en la diferentes esferas de la sociedad.

Ello explicaría la crisis (o transformación) del Estado-nación a la que se hizo referencia anteriormente y plantea la pregunta de cuál sería el mejor marco de regulación para una forma de acumulación basada en las economías localizadas y flexibles que se perfila como característica de la fase actual del capitalismo.

En este sentido, según Jessop, así como el Estado de Bienestar Keynesiano (EBK) era la forma de regulación más apropiada para la reproducción ampliada el fordismo, el Estado de Trabajo Shumpeteriano (ETS) proporciona el mejor armazón político posible del postfordismo.

Mientras que los objetivos del EBK con respecto al sistema económico fueron promover el pleno empleo de una economía nacional relativamente cerrada, principalmente a través del manejo de la demanda, y generalizar las normas del consumo masivo, a través de los derechos de bienestar; los objetivos del ETS pueden sintetizarse en:

“La promoción de innovaciones de productos, de procesos organizacionales y de mercados; el mejoramiento de la competitividad estructural de las economías abiertas, principalmente mediante la intervención en el lado de la oferta y la subordinación de la política social a las exigencias de flexibilidad del mercado de trabajo y la competitividad estructural”.¹¹⁰

En suma los rasgos específicos del ETS son el interés de promover la innovación y la competitividad estructural en el campo de la política económica y el impulso a la flexibilización y la competitividad en el campo de la política social.

Pero si, como hemos visto, la innovación, la competitividad y la flexibilidad son cada vez más procesos localizados, de aquí se sigue que el principal escenario del ETS sería la región (o la ciudad) y su principal preocupación la de cómo modelar las economías regionales para hacerlas más competitivas en la nueva economía mundial.

En este contexto se entiende a las claras que mientras el EBK era centralista y sus políticas regionales se orientaban prioritariamente a la (re)localización de la actividad económica para asegurar el pleno empleo y reducir las brechas entre regiones, el ETS es más disperso y emplea

¹⁰⁹ Las teorías de regulación en sus distintas vertientes. La francesa, representada principalmente por Michel Aglieta y Robert Boyer, y la inglesa, en la cual se basan estos párrafos. Véase al respecto: Jessop, Bob (1999), op. cit.

¹¹⁰ Jessop, Bob, ibid, p. 66. El autor aprovecha la similitud de expresiones en inglés *welfare* (bienestar) y *workfare* (trabajo), para acuñar las citadas denominaciones.

políticas regionalizadas de educación y entrenamiento, de innovación tecnológica, de riesgo y de dotación de infraestructura, *inter alia*.

En otras palabras, frente al retraimiento del EBK en el nivel nacional, surge un ETS en los niveles regionales y locales. Como dice Jessop ha habido un cambio en el centro institucional de gravedad (o “atractor institucional”), en torno al cual funcionan los procesos políticos y económicos.¹¹¹ Exactamente a esta conclusión llega un trabajo empírico sobre las estrategias económicas de los estados de la Unión Americana.¹¹²

En el nuevo Estado no sólo hay un movimiento hacia la desnacionalización (hacia arriba y hacia abajo, como se vio en el acápite 2.1 del punto 2 supra), sino uno hacia la desestatización que implica la asociación entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para la planeación y promoción del desarrollo. Es el Estado empresarial asociado con la iniciativa privada y la cívica, en diversas modalidades neocorporativas de *partnership*.

Lo anteriormente expuesto no implica que pensemos que la transición delineada por Jessop es un hecho cumplido y menos aún en el ámbito de los países en desarrollo en los cuales estos procesos son todavía borrosos. Se trata más bien de una estilización de los cambios tendenciales observados, los cuales aún en los países desarrollados están lejos de cristalizar en instituciones concretas y políticas plenamente aplicadas.

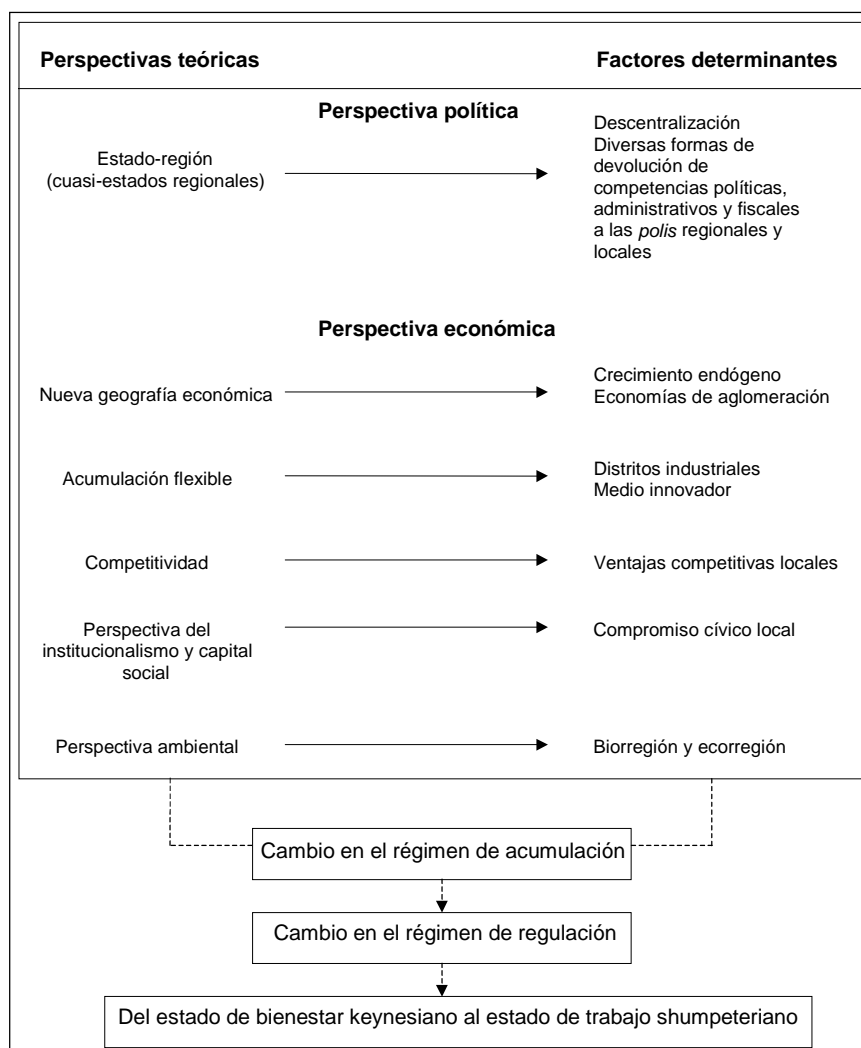
No obstante, las regularidades que se registran en cuanto a la descentralización; la demanda por mayor autonomía territorial; y las iniciativas económicas regionales y locales a través de una amplia gama de países de distinto grado de desarrollo y diferentes modelos políticos y económicos, sugieren que está operando algo más que meras condiciones fortuitas o específicas de los países.

Por lo pronto, y para cerrar este capítulo, vale la pena resumir esquemáticamente los elementos que caracterizan el nuevo paradigma del desarrollo regional (ver ilustración 1).

¹¹¹ Ibid. p. 197.

¹¹² En este estudio se mencionan explícitamente las tesis de Jessop sobre el ETS. Véase: Clarke, Susan et al. (1999), *Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en Estados Unidos*, Revista Territorios, N° 1, Bogotá D.C., CIDER, Uniandes.

Ilustración 1
EL NUEVO PARADIGMA DE DESARROLLO REGIONAL



Fuente: elaboración del autor.

Nota: La línea punteada sugiere que la relación de causalidad no es unívoca ni determinista.

II. Las políticas regionales: un enfoque por generaciones

1. Introducción

En este capítulo se ofrece una visión en perspectiva histórica de las políticas regionales desde la segunda posguerra hasta el presente.

El concepto de política regional tiene dos acepciones, no excluyentes entre sí: a) el conjunto de medidas destinadas a reducir los desequilibrios (o disparidades) interregionales, b) los esfuerzos al interior de las regiones, consideradas individualmente, para superar problemas de atraso o declive económico.¹¹³

La primera aproximación, que es la clásica, persigue —por razones de eficiencia y de equidad— garantizar el crecimiento cohesionado de la economía nacional y lleva implícita un énfasis en el apoyo a los territorios más atrasados. La segunda, que en el medio anglosajón se conoce como *Regional Planning*, busca realizar las potencialidades propias de cada región en particular, con independencia de su posición relativa en el *ranking* nacional.

La exposición que sigue está más sesgada hacia la primera de dichas aproximaciones, pero inevitablemente contiene referencias a la segunda, en la medida en que la aplicación de las estrategias de desarrollo regional endógeno es cada vez más generalizada.

¹¹³ Pujadas, Romá y Jaume Font (1998), *Ordenación y planificación territorial*, Madrid, Editorial Síntesis, pp. 53 y 54.

Siguiendo autores como Cuadrado Roura¹¹⁴ y Helmsing,¹¹⁵ en la descripción de la trayectoria de las políticas se distinguirán las distintas generaciones de las mismas que se han aplicado desde los años cincuenta hasta la actualidad, con acento en las más recientes e identificando en cada caso la respectiva matriz teórica o conceptual. Esto último, no implica que sea posible establecer siempre una correspondencia lógica entre los marcos conceptuales en boga en un determinado período histórico y las políticas seguidas en la práctica. Con frecuencia, como lo advierte S. Boisier con respecto a América Latina, lo que se registra es un marcado divorcio entre la teoría y la acción.¹¹⁶

Aunque en la periodización de las políticas generalmente se utilizan criterios cronológicos y/o de inscripción en un determinado marco teórico, nosotros pensamos que la verdadera divisoria de aguas se encuentra en la crisis simultánea de la economía mundial y del EKB en los años setenta.

Como se anticipó en el capítulo anterior (punto 2.2.3), es a partir de dichas coyunturas que es claramente observable la transición de las políticas regionales de arriba-abajo, de corte keynesiano —con énfasis en la demanda y en la corrección de disparidades interregionales— hacia las políticas de abajo-arriba, de carácter descentralizado y enfocadas en la productividad endógena de las economías regionales y locales.

Por esta razón distinguiremos sólo dos generaciones de políticas: las anteriores y las posteriores al decenio de los setenta, admitiendo con Helmsing que en el interior de estas últimas puede identificarse incluso una tercera generación.

2. Las políticas y los instrumentos de desarrollo regional hasta los años setenta

En términos de producción de teorías del crecimiento y desarrollo económico, el período comprendido entre los años cincuenta y los setenta, fue muy fecundo. En este lapso dos tipos de enfoques contrapuestos dominaron el panorama: los de corte keynesiano que pusieron en cuestión el carácter automático de los mecanismos correctores del mercado y, por tanto, planteaban la necesidad de una intervención externa; y los neoclásicos que al suponer la perfecta movilidad de los factores, predecían un movimiento espontáneo de igualación a largo plazo de las tasas de crecimiento entre las distintas economías.

La primera de estas dos construcciones teóricas tuvo una marcada influencia en la forma de concebir y promover el desarrollo regional.

2.1 Los enfoques keynesianos

De la corriente intervencionista se desprendieron dos tipos de aproximaciones teóricas de lo regional: las que postulan que el nivel de desarrollo alcanzado por una región está condicionado por la posición que ocupa en un sistema jerarquizado y asimétrico, cuya dinámica es ajena a la propia región, y aquellas que ponen el énfasis en las condiciones internas de la región para explicar su posición en el sistema económico y su evolución de largo plazo. Entre las primeras están las

¹¹⁴ Cuadrado Roura, Juan R. (1988), *Políticas regionales hacia un nuevo enfoque*, Papeles de Economía Española N° 35 y Cuadrado Roura, Juan R. (1995), *Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional*, Revista Eure N° 63, Santiago, Chile, junio.

¹¹⁵ Helmsing, A. H. J. Bert (1999), *Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación*, Revista Eure N° 75, Santiago, Chile, septiembre.

¹¹⁶ Entre “modelos mentales” y “modelos reales”, en la terminología de este autor. Véase: Boisier, Sergio (1998), *Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales*, Revista Eure, N° 72, Santiago, Chile, septiembre.

teorías del centro-periferia y de la dependencia, en sus distintas versiones,¹¹⁷ y la de la causación circular acumulativa, que explícita los mecanismos concentradores de la inversión en unos determinados emplazamientos, con la correlativa marginación de otras localizaciones (Myrdal¹¹⁸ y Kaldor).¹¹⁹

Los efectos acumulativos de escala y aglomeración de los modelos anteriores también están presentes en la teoría de los polos de crecimiento (Perroux¹²⁰ y Boudeville)¹²¹ combinados con los efectos de demanda planteados, también, por los enfoques del multiplicador de base exportación (North¹²² y Friedman)¹²³ y del potencial de mercado (Harris).¹²⁴ El primero privilegia la demanda externa (exportaciones) y el segundo, el tamaño del mercado doméstico.

Por otra parte, en lo que hace relación a las conceptualizaciones que ponen el acento en las condiciones internas de los territorios, la más influyente fue, sin duda, la de las etapas del crecimiento, en cuya lógica el desarrollo de una economía consiste en el tránsito casi determinístico de la fase agraria a la manufacturera y de servicios (Fisher,¹²⁵ Clark¹²⁶ y Rostow).¹²⁷

Las teorías de corte neokeynesiano, basadas en el supuesto de las fallas del mercado, condujeron a formulaciones aplicadas y a la elaboración de estrategias y políticas deliberadas para impulsar el desarrollo regional.

El gran empujón (*big push*), para concentrar los recursos escasos en unos grandes proyectos seleccionados (Rosenstein-Rodan);¹²⁸ los polos de crecimiento, con una racionalidad similar (Perroux y Boudeville); prioridad al sector industrial; mecanismos de compensación para las regiones atrasadas; atracción de inversiones foráneas; inversiones estratégicas del sector público; y hasta restricciones a la localización de nuevas actividades en las regiones avanzadas, fueron algunos de los expedientes que se plantearon y utilizaron en orden a promover no sólo el progreso de las regiones, sino la reducción de las disparidades entre las mismas.

En suma, el rasgo más característico de las políticas de este período era el acento en la intervención activa del Estado central, con miras a reducir las disparidades interregionales, tanto por razones de eficiencia macroeconómica (pleno empleo e impulso a la demanda agregada) como de equidad territorial.

Los instrumentos utilizados comprenden una amplia batería en la que se destacan: los incentivos fiscales a la inversión privada y extranjera; la inversión directa del Estado en infraestructura; la promoción de polos de industrialización a través de empresas públicas; las

¹¹⁷ En el enfoque de la dependencia se pueden distinguir dos versiones: a) la *reformista* que sostiene que es posible superar el problema de la dependencia reformando el sistema capitalista y cuyos principales representantes son Fernando Enrique Cardoso, Enzo Faletto, Oswaldo Sunkel, Celso Furtado y Anibal Pinto, autores asociados a la CEPAL en los años sesenta y setenta y b) la *marxista* según la cual, sólo una revolución socialista puede resolver los problemas de la dependencia y el subdesarrollo. En esta visión se inscriben los trabajos de Ruy Mauro Marini, Theotonio Dos Santos, André Gunder Frank, Oscar Bravo, Anibal Quijano y Antonio García, la mayoría de los cuales fueron producidos en la década de los setenta. Para un completo análisis de esta literatura, véase: Kay, Cristobal (1989), *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, Londres, Routledge.

¹¹⁸ Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Nueva York, Harper Rose, Publishers.

¹¹⁹ Kaldor, Nicholas (1957), *A model of Economic Growth*, Economic Journal 57

— (1961), *Capital Accumulation and Economic Growth*, en: Lutz F. A y D. Hague (eds.) (1961), *The Theory of Capital*, Londres, International Economic Association, McMillan.

— (1962), *A new Model of Economic Growth*, Regional Economic Studies.

¹²⁰ Perroux, Francois (1955), *Note Sur la Notion de Pôle de Croissance*, Economie Appliquée, tomo VIII.

¹²¹ Boudeville, Jacques (1968), *L'espace et les Pôles de Croissance*, Paris, Puf.

¹²² North, Douglas C. (1955), *Location Theory and Regional Economic Growth*, Journal of Political Economy, vol. LXIII (3).

¹²³ Friedman, J. (1966), *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, Cambridge, MIT Press.

¹²⁴ Harris C. (1954), *The Market as a Factor in the Localization of Industry in the United States*, Annals of the Association of American Geographers 64.

¹²⁵ Fisher, Allan G. (1939), *Capital and Growth*, Cambridge Economic Journal, septiembre.

¹²⁶ Clark, Colin (1940), *The Conditions of Economic Progress*, Londres, McMillan.

¹²⁷ Rostow, W.W. (1962), *The Process of Economic Growth*, New York, Norton.

¹²⁸ Rosenstein-Rodan, Paul (1943), *Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe*, Economic Journal, junio-septiembre.

políticas redistributivas de gasto público; y los desincentivos a nuevas inversiones en las áreas desarrolladas.¹²⁹

No obstante que los énfasis estratégicos y la combinación de instrumentos variaron mucho de país a país; en las políticas implementadas en la práctica en los diversos contextos nacionales, incluidos los países latinoamericanos, se pueden reconocer fácilmente los denominadores comunes antes mencionados.

En Europa, Francia puso en marcha la práctica del *aménagement du territoire*¹³⁰ bajo la batuta de DATAR (*Delegation a L'Aménagement du Territoire et à L'Action Regionale*) creada en 1963; el Reino Unido promulgó la *Town and Country Planning Act* en 1947, que dio origen a un largo ciclo de intervenciones regionales que se prolongó hasta el advenimiento de la era Thatcher en 1979; Italia creó en 1950 la *Cassa per il Mezzogiorno*, para promover el desarrollo socioeconómico del sur, con base en la estrategia de polos de desarrollo; y España incorporó el desarrollo regional como uno de sus objetivos prioritarios en el Primer Plan de Desarrollo (1964-1967), que tuvo también los polos de desarrollo como su principal instrumento de política.

A escala comunitaria, la Comunidad Económica Europea (CEE) inició en 1975 una política regional orientada específicamente a la reducción de las disparidades económicas entre las regiones de los países miembros, la cual se ha ido fortaleciendo progresivamente al punto de que hoy representa más del 30% del total de gastos de la Comisión Europea y cuenta con órganos especializados de decisión política (el Comité de las Regiones creado en 1992 por el Tratado de Maastrich).

De este lado del Atlántico, los Estados Unidos han hecho importantes contribuciones — muchas veces pioneras— a la política regional.

Experiencias clásicas como la *Tennessee Valley Authority* (1933), la *Appalachian Regional Comission* (1965) y la *New York Port Authority*, tuvieron una fuerte influencia en las prácticas europeas y latinoamericanas.

Posteriormente, tomó impulso la planeación metropolitana, (*Growth Management*) al punto de que para 1980 todas las 247 áreas metropolitanas existentes en ese momento, tenían mecanismos comprensivos de planeación regional, que contaban con el apoyo del gobierno federal. Dos de los casos más exitosos han sido los del *Metropolitan Council for the Twin Cities of Minneapolis and St. Paul* y el de la *Bay Area* que comprende las ciudades de San Francisco, Oakland y San José en California.¹³¹

En América Latina la experiencia de la *Tennessee Valley Authority* influenció la creación de entidades similares para el desarrollo de las cuencas hidrográficas (Perú, México, Venezuela Brasil Uruguay, y Colombia),¹³² pero de lejos, el instrumento favorito de la planificación regional hasta la década de los setenta fue el de los polos de desarrollo.¹³³ La amplia penetración de este concepto en las estrategias de desarrollo regional latinoamericano de la época, la atribuye De Mattos a la divulgación en español de los trabajos de Paelink¹³⁴ y de Boudeville.¹³⁵

¹²⁹ Richardson, Harry W. (1986), *Economía regional y urbana*, Madrid, Alianza Editorial, capítulo 9.

¹³⁰ Concretamente el primer *Plan National d'Aménagement Du Territoire*, con cuatro temas clave: industrialización descentralizada, la renovación de la agricultura, el equipamiento turístico y la descentralización cultural, fue promulgado en 1950.

¹³¹ Wannop, Urlan A. (1995), *The Regional Imperative, Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States*, Regional Studies Association, Gateshead, Tine and Wear, Jessica Parker Publishers, cap.7.

¹³² De Mattos, Carlos (1986), *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*, Pensamiento Iberoamericano, N° 10, Madrid, p.17.

¹³³ Boisier, Sergio (1994), *La construcción social del regionalismo latinoamericano (escenas, discursos, y actores)*, Reforma y Democracia N° 2, Caracas, CLAD, p. 102.

¹³⁴ Paelink, Jean (1963), *La teoría del desarrollo regional polarizado*, Revista de Economía Latinoamericana, N° 9, Caracas.

¹³⁵ Boudeville, Jacques R. (1965), *Los espacios económicos*, Buenos Aires, Editorial EUBEDA.

El mismo De Mattos reporta que las evaluaciones realizadas sobre los casos reales de promoción de polos de crecimiento, como Ciudad Guayana en Venezuela y el complejo Lázaro Cárdenas-Las Truchas en México, revelan que su operación no logró los resultados positivos esperados e incluso en algunos aspectos fue contraproducente.

Estos fracasos alentaron una línea de pensamiento contestatario, que criticó la pretensión de superar con estrategias de reubicación espacial de la inversión, los problemas derivados de la relaciones sociales de producción que operan a escala nacional. Coraggio, uno de los exponentes más representativos de la “línea de ruptura epistemológica” con las teorías originadas en los países avanzados, llega a plantear que, estructuralmente, la planificación integral con miras a obtener desarrollo social en beneficio de las mayorías, es una práctica intrínsecamente contradictoria con el capitalismo.¹³⁶

Otros temas a los que se prestó atención en el ámbito latinoamericano fueron los del desarrollo rural, la colonización interna, los procesos de urbanización y la brecha campo-ciudad. También se hicieron ejercicios de regionalización del territorio nacional en varios países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Costa Rica, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela), con distinto grado de profundidad.

2.2 El enfoque neoclásico

Las teorías neoclásicas del desarrollo económico han centrado su atención en las cuestiones relativas a los determinantes del nivel del producto y las diferencias en sus tasas de crecimiento entre países y dentro de un mismo país a través del tiempo.

Las primeras teorizaciones formales, realizadas por Harrod¹³⁷ y Domar,¹³⁸ acentuaron la importancia del ahorro, la tasa de inversión y la razón capital-producto determinada tecnológicamente. Desde luego, la idea de que el aumento de capital físico acelera el ritmo de crecimiento en el largo plazo, ha estado en el núcleo de las teorías sobre el crecimiento desde los tiempos de David Ricardo.

En los años cincuenta los modelos neoclásicos estándar fueron elaborados por Solow y Swan.¹³⁹ El primero desarrolló un marco de referencia contable para medir los factores determinantes del crecimiento¹⁴⁰ y un modelo para analizar la relación entre ahorro, acumulación de capital y crecimiento económico.¹⁴¹ En este marco teórico, la inversión en capital pierde importancia puesto que el aumento del producto es atribuible principalmente al progreso tecnológico (productividad) o sea al célebre residuo de Solow, que se calcula como la diferencia entre la tasa observada de crecimiento del producto y la parte de éste que puede explicarse por el aumento del trabajo y el capital.

La tecnología —incluyendo los gastos en investigación y desarrollo— se supone exógena, esto es, el acervo de este recurso disponible para las firmas no depende de las decisiones tomadas por los agentes económicos.

¹³⁶ Coraggio, José Luis (1981), *Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina*, Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, N° 153-155, junio, p. 198, citado por: De Mattos, op. cit. p. 35. Véase también: Coraggio, José Luis (1985), *Polarización, desarrollo e integración*, en: Kuklinski, Antoni (1985), *Desarrollo polarizado y políticas regionales, en homenaje a Jacques Boudeville*, México, D.F., FCE., capítulo III.

¹³⁷ Harrod, R. F. (1939), *An Essay in Dynamic Theory*, Economic Journal.
— (1948), *Towards a Dynamic Economics: Some Recent Developments of Economic Theory and their Applications to Policy*, Londres, Mc Millan.

¹³⁸ Domar, E. D. (1947), *Expansion and Employment*, American Economic Review.

¹³⁹ Swan, J. W. (1956), *Economic Growth and Capital Accumulation*, Economic Record 32.

¹⁴⁰ Solow, Robert M. (1957), *Technical Change and the Aggregate Production Function*, Review of Economics and Statistics, agosto.

¹⁴¹ Solow, Robert M. (1956), *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, Quarterly Journal of Economics, febrero.

La estimación del residuo, que se denomina Productividad Total de los Factores (PTF), se realiza utilizando técnicas de números índices y, en la medida en que puede estar sujeta a un amplio margen de error, mereció ser llamada por Abramovitz, “una medida de nuestra ignorancia”.¹⁴²

Los modelos de Solow suponen una economía cerrada, pero pueden extenderse al escenario más realista de una economía abierta, en cuyo caso hay que hacer intervenir los flujos internacionales de capital, que complementan el ahorro interno.

Desde el punto de vista de la economía espacial, el supuesto más fuerte de la visión neoclásica es la hipótesis de convergencia. Ésta consiste, como se ha visto antes (capítulo primero, punto 2, acápite 2.2.1, supra), en que dada la perfecta movilidad de los factores de la producción, el trabajo se desplazará desde las regiones atrasadas hacia las avanzadas y el capital lo hará en dirección contraria, toda vez que su tasa de rendimiento marginal suele ser mayor en aquellas regiones en las cuales los salarios y el capital per cápita son más bajos. En consecuencia, en el largo plazo la tasa de acumulación de capital tenderá a igualarse en ambos tipos de regiones y por tanto lo mismo ocurrirá con el ingreso per cápita.

En el marco de esta lectura optimista del crecimiento interregional no había mucho margen para políticas activas orientadas a impulsar el desarrollo de las regiones y reducir las disparidades entre ellas, aparte del establecimiento de algunos incentivos para lubricar el flujo de capital hacia los territorios atrasados.

2.3 Resultados de la primera generación de políticas

Las evaluaciones de las políticas regionales practicadas hasta los años setenta no presentan resultados muy concluyentes. Si bien en la mayoría de los países se registraron experiencias exitosas en materia del avance y transformación de varias regiones, los expertos tienden a coincidir en que ello se debió mucho más al acelerado desarrollo económico general del período 1950-1975, que a las políticas regionales puestas en marcha por los estados.

Además, al ser la política regional una competencia exclusiva de los estados, ello condujo a cierto paternalismo y diversas formas de asistencialismo que se tradujeron en múltiples experiencias infructuosas.

En lo que concierne a la disminución de los equilibrios interregionales, varias evidencias empíricas producidas en los años noventa revelan que en el período que estamos considerando, se produjo en varios países un proceso de convergencia en el nivel de ingreso de las diferentes regiones. Este es el caso de los estados de la Unión Americana, de las prefecturas del Japón, de las provincias de Canadá, de las Comunidades Autónomas de España y de noventa regiones de Europa.¹⁴³ Procesos similares se cumplieron en América Latina.¹⁴⁴

Estos resultados parecieran respaldar la tesis de la convergencia postulada por las concepciones neoclásicas mencionadas anteriormente, pero también podrían estar indicando que las políticas intervencionistas tuvieron alguna eficacia.

¹⁴² Abramovitz, Moses (1956), *Resource and Output Trends in the United States since 1970*, American Economic Review, 46,2 mayo. Esta referencia está incluida en un trabajo que presenta una exhaustiva revisión del concepto de productividad total de los factores y su aplicabilidad actual: Hulten, Charles R. (2000) *Total Factor Productivity: Short Biography*, NBER, Working Paper 7471.

¹⁴³ Sala-i-Martin, Xavier (2000), op. cit.

¹⁴⁴ CEPAL (2001), op. cit., p. 303.

3. Políticas e instrumentos de desarrollo regional aplicados desde el decenio de los ochenta hasta el presente

Un estudio de la OECD sobre las perspectivas del mundo capitalista desarrollado, realizado a principios de los años setenta, llegaba a la siguiente conclusión:

*“La producción de bienes y servicios en la región de la OECD en su generalidad casi se ha visto doblada en la última década y media. Hay poca evidencia de ralentización general en la tasa de crecimiento, de modo que existe una fuerte presunción que el producto geográfico bruto de la región de la OECD pueda nuevamente doblarse en la próxima década y media”.*¹⁴⁵

A la luz de los verdaderos registros históricos, este triunfalismo, compartido por eminentes economistas como Samuelson, Solow y Okun quienes a la sazón anunciaban “el fin de los ciclos”, sólo resultó ser un monumental error de predicción económica.

En efecto, antecedida de una contracción en las tasas de rentabilidad del sector manufacturero, la productividad de la economía de Estados Unidos cayó a partir de 1973 y durante el cuarto siglo posterior, a los niveles más bajos de su historia.

En cuanto a los niveles de crecimiento, y a pesar del relativo dinamismo de la economía estadounidense en los años noventa, en los últimos 25 años el conjunto de la OECD ha experimentado tasas que son apenas la mitad de las correspondientes al período de oro de la posguerra que va desde 1960 hasta 1973.

La magnitud de la recesión fue amplificadas por el alza de los precios del petróleo a partir de 1973 y por la crisis de la deuda en los años ochenta.

Acerca de las causas y características de la crisis en el sistema capitalista del último cuarto de siglo se han ofrecido múltiples interpretaciones, tanto en términos de *supply side economics* (la erosión de la rentabilidad por las presiones salariales), como en términos de las contradicciones internas del modelo keynesiano que había impulsado el *boom* de la posguerra. Se plantean también explicaciones menos convencionales como el agotamiento del modelo fordista de producción y nuevas versiones del desarrollo desigual que centran el problema en la competencia concreta e históricamente determinada, entre economías capitalistas nacionales, de diferente nivel de desarrollo económico y social.¹⁴⁶

Sin entrar en un debate que ya dura tres décadas y que no tiene visos de poder ser zanjado en forma concluyente, nos interesa para los efectos de este trabajo destacar los enfoques interpretativos que tienen mayores implicaciones en la cuestión territorial, cuales son: el declive de la productividad, el agotamiento del sistema fordista de producción y la competitividad como expediente para (re)posicionar la economía nacional en los mercados internacionales.

Aunque cronológicamente las conceptualizaciones sobre la mutación en la base tecnológica de los sistemas productivos quizás aparecieron primero, especialmente las de la escuela italiana, comenzaremos, por razones que se harán evidentes más adelante, por los enfoques de la productividad, que conectan con el tema más amplio de los determinantes del crecimiento.

¹⁴⁵ OECD (1973), citado por Brenner, Robert (1999), *Turbulencias en la Economía Mundial*, Santiago, Lom Ediciones, p. 157. Los párrafos que siguen se basan en esta fuente.

¹⁴⁶ Esta última tesis es de Brenner, economista asociado al grupo de *New Left Review*. Véase: Brenner, Robert (1999), op. cit.

3.1 La caída de la productividad y los enfoques del crecimiento endógeno

La desaceleración de la productividad (*productivity slowdown*) y la consiguiente caída en las tasas de crecimiento de los años setenta en los Estados Unidos produjeron un renovado interés en el estudio de los determinantes del crecimiento, campo que a esa altura mostraba síntomas de cierto agotamiento.

La validez de los modelos neoclásicos —con el supuesto de la convergencia— comenzó a ser cuestionada, tanto por la insatisfacción que producía la explicación exógena del cambio tecnológico como por la creciente evidencia empírica sobre el crecimiento asimétrico y concentrado.

El siguiente párrafo de Arrow, constituye una autorizada síntesis de la percepción de las insuficiencias del modelo neoclásico.

“Un enfoque del crecimiento económico que depende en tan gran medida de una variable exógena es notoriamente insatisfactorio desde el punto de vista intelectual y mas aún si se trata de una variable de tan difícil medición como es la cantidad de conocimiento. Desde una perspectiva cuantitativa y empírica, nos quedamos con que una de las variables explicativas del modelo es el tiempo. Ahora bien, por más necesaria que sea en la práctica, una tendencia temporal es una mera confesión de ignorancia y lo que es peor desde un punto de vista práctico, no se trata de una variable de política económica”.¹⁴⁷

En este clima intelectual surgió la teoría del crecimiento endógeno, cuyo principal propósito es construir modelos en los que la tecnología sea endógena, esto es que, responda a opciones deliberadas de los agentes económicos y en los que entren a jugar como determinantes del crecimiento no sólo las funciones de producción y utilidad sino, también, el conocimiento, el capital humano y las políticas macro-económicas “adecuadas”.¹⁴⁸

En este sentido Ruttan sostiene que:

“A mi juicio la contribución substantiva más importante (de los MCE) ha sido la endogenización de la formación del capital humano”.¹⁴⁹

De este modo, los MCE plantean en esencia que el nivel de ingreso a largo plazo depende de la acumulación de capital físico, capital humano y conocimiento, cuyos niveles respectivos están determinados endógenamente por decisiones de ahorro e inversión de agentes económicos que actúan racionalmente.

De lo anterior puede colegirse que cada comunidad nacional o subnacional debe tomar la iniciativa y adoptar las medidas conducentes a activar su potencial endógeno. Nótese que este planteamiento se aleja, tanto del intervencionismo desde arriba, propio de las propuestas keynesianas, como de la ortodoxia neoclásica, para la cual el propio mercado se encarga de promover el crecimiento de las economías atrasadas.

Además, como vimos en el acápite 2 punto 2.2 del primer capítulo, para los MCE el libre juego de las fuerzas del mercado, antes que a una evolución convergente, conduce inexorablemente

¹⁴⁷ Arrow, Keneth J. (1962), *The Economic Implications of Learning by Doing*, Review of Economic Studies, vol. 29, p. 330.

¹⁴⁸ Los artículos seminales en donde se presentan estas teorías son:

Romer, Paul (1986), *Increasing Returns and Long-run Growth*, Journal of Political Economy, octubre.

Romer, Paul (1987), *Crazy Explanations for the Productivity Slowdown*, Macroeconomics Annual, NBER.

Lucas, Robert (1988), *On the Mechanics of Economic Development*, Journal of Monetary Economics, julio.

Para una revisión analítica de la literatura sobre crecimiento endógeno, ver: Ruttan, Vernon W. (1998), *The New Growth Theory and Development Economics a Survey*, The Journal of Development Studies, vol. 35, N° 2, diciembre.

¹⁴⁹ Ibid. p. 7.

a una intensificación de las desigualdades regionales, tal como ya lo habían planteado Myrdal y Kaldor. Esto es así, porque en virtud de los efectos de aglomeración, el crecimiento tiende a beneficiar acumulativamente a las economías de mayor desarrollo, en detrimento de las menos desarrolladas.

No obstante el cuestionamiento que hacen los MCE de los mecanismos de ajuste automático —por la vía de la movilidad de los factores— postulados por la ortodoxia neoclásica, a la hora de las recomendaciones de política se limitan a proponer también *market friendly policies*, encaminadas a generar un ambiente económicamente atractivo para la inversión privada.¹⁵⁰

Si bien reconocen un cierto papel para el Estado, los MCE sólo justifican una intervención pública orientada a mejorar el despliegue de las fuerzas del mercado, esto es, la gestión de la externalidades y la provisión de ciertos bienes públicos.

En este contexto, el problema es que el mercado dirige las inversiones no hacia los territorios más pobres, sino hacia los de mayor atraktividad o más competitivos. Es que si para incrementar la acumulación de capital se requiere contar previamente con una importante dotación de este factor, no son muchas las opciones que tienen los territorios más atrasados para iniciar procesos de desarrollo sostenido.

A estos efectos, está el aporte que puede hacer la IED que pese a que fluye mayoritariamente entre la economías más competitivas, todavía busca vincularse a actividades de explotación de recursos naturales o que insumen mano de obra barata, localizadas por lo general en los territorios atrasados.

No obstante, en ausencia de mecanismos institucionales fuertes para corregir los desequilibrios regionales, la IED antes que contribuir a la convergencia puede acentuar las tendencias polarizantes.¹⁵¹

Los territorios también recurren a los incentivos tributarios y otras formas de reducción de costos, con el fin de atraer nuevas inversiones, pero ello manejado sin la prudencia debida puede conducir a una guerra fiscal entre regiones y en todo caso a una competitividad insostenible o “espúrea” en los términos de Fajnzylber.¹⁵²

Queda entonces el recurso a la acumulación de capital humano a través de la educación que tiene también sus limitaciones porque la producción de éste requiere en forma intensiva de capital humano, pero puede impulsarse, por lo menos en sus primeras fases, de forma relativamente autónoma.

De Mattos no es muy optimista cuando afirma:

“En consecuencia, una conclusión general sobre estas políticas establece que los esfuerzos —usualmente asociados a políticas de crecimiento endógeno— orientados a desviar capitales hacia territorios menos desarrollados, difícilmente logran revertir las desigualdades iniciales y solamente como excepción contribuyen apropiadamente a los objetivos previamente establecidos”.¹⁵³

¹⁵⁰ Este párrafo y los siguientes se basan en: De Mattos, Carlos A. (2000), *Nuevas teorías del crecimiento económico: Lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia*, Territorios N° 3, Bogotá D.C., CIDER, Uniandes, sección C.

¹⁵¹ Esta tesis se plantea en: Gouëset, Vicent (2000), *El impacto territorial de la inversión extranjera en América Latina. Estudio comparativo de tres casos en México, Argentina y Colombia*, Territorios, N° 4, Bogotá D.C., CIDER, Uniandes.

¹⁵² Fajnzylber, Fernando (1988), *Competitividad internacional: evolución y lecciones*, Revista de la CEPAL N° 36, Santiago, Chile.

¹⁵³ De Mattos, Carlos A. (2000), op. cit.

3.2 La acumulación flexible y la nueva generación de políticas regionales

En el principio fueron Shockley y Noyce...

“En 1955, Shockley abandonó los laboratorios Bell y regresó a su ciudad natal, Palo Alto, California, en las proximidades de la Universidad de Stanford para crear su propia empresa, Shockley Semiconductor Laboratory, con el apoyo económico de Arnold Beckman, de Beckman Instruments...”

En 1956 Bob Noyce dimitió en Philco, Philadelphia, y se trasladó a California para trabajar con Shockley”.

En el fascinante relato de Tom Wolfe “Dos jóvenes que fueron al Oeste”, se cuenta cómo estos dos hombres —al inventar el circuito electrónico integrado (*microchip*) en los años sesenta— revolucionaron la tecnología de la computación y de paso transformaron los apacibles cultivos de naranjas del Valle de Santa Clara en el lugar más emblemático de la geografía postfordista: Silicon Valley.¹⁵⁴

En Silicon Valley no sólo se desarrolló la tecnología basada en el microprocesador, de tan prodigiosas implicaciones posteriores, sino que se puso en marcha un nuevo modelo de producción, prototípico de los Sistemas Industriales (o Productivos) Regionales (SIR) a los que se hizo alusión en el primer capítulo de este trabajo (párrafo 2.2.2 del punto 2).¹⁵⁵

A juicio de Saxenian en un SIR interactúan tres dimensiones: instituciones y cultura local, estructura industrial y organización corporativa.¹⁵⁶

Según esta autora, la explicación del éxito de los SIR o *Network-based Industrial Systems*, como ella los llama, trasciende los conceptos de proximidad, aglomeración, externalidades y capital social local, para situarse en los terrenos de la intersección dinámica de las tres dimensiones arriba mencionadas.

En palabras de Saxenian:

“En un sistema industrial basado en redes como el de Silicon Valley, la región —si no todas las firmas de la región— está organizada para adaptarse continuamente a los rápidos cambios de los mercados y las tecnologías. La descentralización de los sistemas promueve la búsqueda de oportunidades técnicas múltiples a través de reagrupaciones espontáneas de habilidades, tecnología y capital.

*Las redes de producción promueven un proceso de aprendizaje tecnológico colectivo que reduce las distinciones entre firmas grandes y pequeñas y entre industrias o sectores. Las firmas compiten intensamente mientras que al mismo tiempo aprenden unas de otras... las fronteras funcionales entre firmas son porosas en un sistema en red, como lo son también las fronteras entre ellas y las instituciones locales, como asociaciones empresariales y universidades”.*¹⁵⁷

¹⁵⁴ Wolfe, Tom (2001), *Dos jóvenes que fueron al Oeste*, crónica incluida en el volumen del mismo autor: *Periodismo canalla y otros artículos*, Barcelona, Ediciones B., Grupo Z.

¹⁵⁵ En los años ochenta, Silicon Valley ya acogía 3 000 firmas fabricantes de bienes electrónicos (85% de las cuales eran pymes), 2 000 en el campo de alta tecnología y 3 000 de servicios al productor, las cuales generaban, en conjunto, más de 300 000 empleos, (6 000 Ph.D. en ingeniería y ciencias), en 1 000 km². Al final de los cincuenta, el condado de Santa Clara tenía 800 trabajadores industriales, la mayoría en industrias procesadores de alimentos. Para un completo análisis histórico de Silicon Valley, las causas de su éxito y, en general, de los tecnopolos en el mundo, véase: Castells, Manuel y Peter Hall (1994), *Technopolos of the World, the Making of 21st Century Industrial Complexes*, Londres, Routledge, capítulo 1.

¹⁵⁶ Saxenian, Annalee (1996), *Regional Advantage, Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge, Harvard University Press. Traducción libre del autor.

¹⁵⁷ Ibid, pp. 2 y 9. Traducción del autor.

Nuestra autora contrasta el caso de Silicon Valley con el menos exitoso del complejo tecnológico de *Route 128* (en el área de influencia de Boston), señalando que los diferentes desempeños se explican, porque mientras el primero tiene las características de diversidad, adaptabilidad y flexibilidad que arriba se anotaron, la región de la *Route 128* está dominada por un pequeño número de firmas independientes integradas alrededor de una amplia gama de actividades productivas. En consecuencia, este complejo, no obstante que genera innovaciones tecnológicas importantes, no tiene un sistema industrial en red que le permita explotar las ventajas regionales.

Curiosamente, fue sobre la base de los trabajos pioneros de varios sociólogos italianos sobre los distritos industriales del norte de Italia¹⁵⁸ que comparten muchas de las características de Silicon Valley —sólo que se especializan en industrias tradicionales como calzado, artículos de cuero, muebles y artículos de cerámica— que los investigadores estadounidenses Piore y Sabel desarrollaron el concepto de “acumulación o especialización flexible”, en su libro *“The Second Industrial Divide”*¹⁵⁹ (ver acápite 2 punto 2.2.2 del capítulo primero, supra).

La genialidad de Piore y Sabel —al decir de Benko y Lipietz— consistió en interpretar el éxito de los distritos industriales como un caso particular dentro de una tendencia mucho más general.¹⁶⁰

El concepto de distrito industrial no sólo se aplicó en Estados Unidos sino que más tarde se trasladó a muchas otras latitudes incluyendo América Latina.

En el trabajo mencionado de Cuadrado, escrito en 1988, este autor ya advierte sobre los cambios de enfoques, énfasis e instrumentos de la política regional que se estaban produciendo por esta época en Europa, en parte como consecuencia de la crisis de los setenta y también por influencia de las nuevas conceptualizaciones teóricas, entre las cuales destaca la que él llama potencial de desarrollo endógeno basada en los principios de la acumulación flexible. Según Cuadrado los cambios se caracterizan por una reducción en el uso de incentivos fiscales y financieros de carácter general y un mayor énfasis en la innovación tecnológica, el sector de servicios avanzados y la infraestructura de telecomunicaciones e información.¹⁶¹

Se trataba, en suma, de desplazar la atención desde los incentivos para forzar los movimientos del capital hacia el mejoramiento del potencial del crecimiento local endógeno.

De acuerdo con estos nuevos enfoques, la vieja política regional de reducción de disparidades, debiera ser sustituida por un modelo de pluralismo regional, en el cual cada región combine las tradiciones y las vocaciones de producción local con las tecnologías avanzadas más apropiadas a su situación.

Derivados de esta nueva concepción del desarrollo, un primer conjunto de políticas se orientó hacia las posibilidades de replicar el modelo de los distritos industriales italianos.

A pesar de las muy bien fundamentadas críticas sobre la validez de la teoría según la cual el nuevo paradigma de la acumulación flexible habría reemplazado definitivamente el sistema fordista, el hecho es que se han hallado numerosas evidencias empíricas de la existencia de aglomeraciones que responden a las características del distrito industrial.

Aparte de la tercera Italia, es el caso de Baden-Wurtemberg (Alemania), Jutland (Dinamarca), suroccidente de Flandes (Bélgica), Toyota City (Japón), Ulsan y Pohang (Corea del Sur), Orange County (Estados Unidos) y ciertamente Silicon Valley.

¹⁵⁸ Véase: Bagnasco, Arnoldo (2000), op. cit.

¹⁵⁹ Piore, Michael A. y Charles F. Sabel (1984), op. cit.

¹⁶⁰ Benko, Georges y Alain Lipietz (1994), *Las regiones que ganan*, Valencia, Editions Alfons El Magnamin, p. 31.

¹⁶¹ Cuadrado Roura, Juan R. (1988), op. cit., sección III. Otra excelente puesta en contexto de la evolución de las políticas regionales hacia el desarrollo endógeno a finales de los ochenta, se encuentra en: Chisholm, Michael (1990), op. cit.

En América Latina se han documentado casos en Blumenau, Santa Catarina y Valle de Sinos (Brasil); Gamarra (Perú); y Guadalajara y León (México).

Aunque está claro que no existe un modelo único de distrito industrial, ni siquiera en Italia, y que estos sistemas son el fruto evolutivo de la confluencia de factores empresariales, políticos y sociales que no pueden ser reproducidos a voluntad, los estudios de caso realizados permiten señalar que los aspectos positivos de los distritos pueden lograrse a través de ciertas acciones de política deliberadas.

Entre éstas se pueden mencionar los siguientes: estímulo a la cooperación y asociación entre firmas y la creación de nuevas; formación de recursos humanos locales; provisión de infraestructura de servicios avanzados (telecomunicaciones, tecnología, asesoría empresarial); y la delegación de funciones de promoción económica a instituciones de orden regional y local y el correlativo fortalecimiento de los gobiernos locales.¹⁶²

Las limitaciones del concepto de distrito industrial generaron la necesidad de un enfoque más dinámico, que captara mejor la incidencia de los procesos de innovación tecnológica y los servicios avanzados. Surgió así la teoría de medio o entorno innovador que se comentó en el capítulo primero (acápito 2 punto 2.2.2).

En la medida en que el concepto de medio innovador involucra las nociones de red, sinergias y aprendizaje en el marco de un determinado territorio, resulta muy afin al de sistema de innovación desarrollado en la literatura neoshumpeteriana.

La primera definición de este sistema, propuesta por Freeman (1988), lo identificaba con la red de instituciones en el sector público y privado cuyas actividades e interacciones producen y difunden nuevas tecnologías a escala nacional. Autores como Lundvall, Nelson y Edquist han contribuido posteriormente a la elaboración y aplicación del enfoque del Sistema Nacional de Innovación (SIN).

A juicio de Chudnovsky, los elementos definitorios del SIN son la innovación, como un proceso interactivo de producción y difusión de tecnología, y el aprendizaje colectivo. El concepto ya se está aplicando para efectos de definición de políticas en varios países europeos y latinoamericanos.¹⁶³

Trasladado al plano de los territorios subnacionales, el enfoque del SIN da lugar al de Sistema Regional de Innovación (SRI).

Un SRI puede ser definido como un conjunto de redes de agentes públicos, privados y educacionales que interactúan en un territorio específico, aprovechando una infraestructura particular, para los propósitos de adaptar, generar y difundir innovaciones tecnológicas.¹⁶⁴ Por eso se habla también de Región Inteligente.¹⁶⁵

La fortaleza del enfoque del SRI es su visión sistémica, la cual desplaza la atención desde distintos actores y elementos aislados hacia el funcionamiento eficiente del sistema en su conjunto.

¹⁶² Helmsing, A. H. J. Bert (1999), op. cit. p.24 y ss., y Schmitz, Hubert y Bernard Musyck (1994), *Industrial districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries*, World Development, vol. 22 N° 6.

¹⁶³ Chudnovsky, Daniel (1999), *Políticas de ciencia y tecnología y el sistema nacional de innovación en la Argentina*, Revista de la CEPAL N° 67, abril.

¹⁶⁴ Carlson, B. y R. Stankiewicz (sin fecha), *On the Nature, Function and Composition of Technological Systems*, Journal of Evolutionary Economics, 1 (2). Citado por: Montero, Cecilia y Pablo Morris (1999), *Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los sistemas regionales de innovación en: ILPES/CEPAL, Universidad del Bío Bío* (1999), *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. Santiago, Chile, Ediciones Universidad del Bío Bío, p. 330.

¹⁶⁵ Florida, R. (1995), *Towards the Learning Regions*, Futures, vol. 27, N° 5.

Aunque el SRI no ofrece lineamientos específicos de política, sí es un instrumento muy útil para identificar las fortalezas y debilidades del potencial de innovación y competitividad de un territorio y a estos efectos está comenzando a ser utilizado por las regiones.¹⁶⁶

No obstante, conviene advertir que varios estudios de caso realizados en Europa revelan que la contribución de las redes y las interacciones en las regiones altamente innovadoras, no son tan significativas como se sostiene en los enfoques del distrito industrial, el medio innovador y el SRI.

Esto sería especialmente cierto en las regiones metropolitanas, en donde, según estas fuentes, predominan la innovación realizada por firmas individuales que mantienen sus investigaciones en secreto. Para estas empresas es más importante el acceso a capital de riesgo y a personal con formación avanzada que el *networking*.¹⁶⁷

Ahora bien, nótese que en las formulaciones de política que se desprenden de los enfoques de la especialización flexible (en sus distintas modalidades) y del SRI hay un elemento común que es la aproximación sistémica, rasgo que, por cierto, también es compartido por los enfoques de la competitividad y del biorregionalismo (ver capítulo primero).

Hay, entonces, una clara tendencia a enfatizar la racionalidad y la eficiencia sistémicas en el uso de los recursos y en el manejo de las opciones existentes en un territorio, tanto que aquí encuentra Helmsing la nota distintiva de lo que para él es la tercera generación de políticas regionales. En sus palabras:

“Las políticas de tercera generación enfatizan la competitividad sistémica mientras las políticas de segunda generación se orientan hacia las acciones de las firmas y la cooperación entre las firmas; así, las políticas de tercera generación enfatizan la importancia de las condiciones básicas. Estas últimas no sólo se refieren al marco macroeconómico, sino también a un conjunto de acciones del nivel meso (sectorial y local) reforzando la competitividad de los sistemas regionales de producción”.¹⁶⁸

Para este autor, otra diferencia importante de la última cosecha de políticas con relación a la primera es que el gobierno ya no está en el centro del proceso. Entran a jugar las firmas, las instituciones de apoyo y los gobiernos locales.

En este sentido, un instrumento de política regional que ha tomado mucha fuerza es el *cluster*. Aunque el concepto se remonta a Marshall y está emparentado con el de distrito industrial,¹⁶⁹ su creciente popularidad se debe a los trabajos y recomendaciones de política de Porter. Según la definición de este autor:

“Los clusters son concentraciones geográficas de firmas e instituciones interconectadas en un determinado sector. Comprenden una gama de industrias y otras entidades importantes para la competitividad, ligadas entre sí.

Ellos incluyen...proveedores de insumos especializados como componentes, maquinaria, servicios e infraestructura especializada... frecuentemente se extienden hacia delante para incluir los canales de distribución y los clientes y horizontalmente hacia los fabricantes de productos complementarios y firmas en sectores relacionados por tecnología, habilidades o insumos comunes... muchos incluyen instituciones gubernamentales y de otra índole como universidades,

¹⁶⁶ En el trabajo citado de Montero y Morris se hace una aplicación del esquema del SRI a la región del Libertador Bernardo O'Higgins. En otros países de América Latina el SRI se está utilizando ampliamente para las políticas regionales de C y T. Véase al respecto: Morales, Juan Ricardo y Jesús Hernán Perdomo (1998), *Ciencia, innovación y desarrollo regional*, Bogotá D.C., Colciencias.

¹⁶⁷ Simmie, James (editor) (1997), *Innovation, Networks and Learning Regions?* Gateshead, Tyne and Wear, Jessica Kingsley Publishers Ltd., parte V.

¹⁶⁸ Helmsing, A.H.J. Bert (1999), op. cit., p. 34.

¹⁶⁹ Schmitz, Hubert y Khalid Nadvi (1999), *Clustering and Industrialization: Introduction*, World Development, vol. 27, N° 9.

agencias de normalización, centros de investigación, asociaciones gremiales y centros de formación vocacional...”¹⁷⁰

Como se puede observar, aquí están juntas todas las teorías de encadenamientos, aglomeración, externalidades, proximidad, asociatividad, *networking*, innovación, cooperación, etc.

De la mano de Porter y de su empresa de asesorías Monitor, la metodología de *clusters* se ha aplicado en numerosos países de Europa y de América Latina. Con un énfasis centrado en la industrialización de los recursos naturales, la CEPAL está adelantando también un proceso de identificación de *clusters* en varios países latinoamericanos.¹⁷¹

Para efectos de política, la consolidación y promoción de *clusters* pasa por elevar la competitividad de las pymes, la capacidad de innovación y la cooperación entre empresas.¹⁷²

Con todo, estudios de caso realizados en la Unión Europea revelan que si bien los países miembros y la propia Comisión Europea han adoptado los nuevos enfoques basados en la competitividad como pilares de sus políticas regionales, no han abandonado para ningún efecto la preocupación por la reducción de las disparidades interregionales. Es que si bien ha habido un apreciable proceso de convergencia, los desequilibrios regionales siguen siendo significativos y su eliminación —a juicio de la Comisión— demandaría por lo menos una generación o más. Pero se presenta aquí un fenómeno bien interesante: mientras los gobiernos nacionales disponen de recursos cada vez menores para financiar programas ambiciosos de desarrollo regional, la Comisión, a través de los Fondos Estructurales, se ha convertido en la principal fuente de financiación para las regiones atrasadas. Esto le da al órgano comunitario la oportunidad de ganar una influencia creciente en las regiones que reciben ayuda.

Actualmente la Comisión está elaborando un “Concepto Europeo para el Ordenamiento Territorial”, que servirá a los países miembros como orientación indicativa para su planificación territorial.

A resultas de lo anterior, las regiones de la Unión Europea (UE), e incluso las de los países centroeuropeos y de la ex Unión Soviética, que aspiran a ingresar al bloque, miran cada vez más hacia la Comisión, y no a sus estados nacionales, en busca de lineamientos estratégicos para su desarrollo. A juicio de algunos analistas, la Comisión Europea está más a tono con los temas concernientes al desarrollo regional que los gobiernos nacionales. Se destaca en este sentido el caso del Reino Unido.¹⁷³

La política regional de la Comisión se basa en los principios de cohesión (reducción de las disparidades) y competitividad sistémica. En sus palabras:

“Estos factores apuntan directamente a la necesidad de adoptar un enfoque integrado del desarrollo regional que reconozca explícitamente la complejidad del proceso y que tenga debidamente en cuenta la interacción de los factores intangibles y tangibles. Se necesita, en suma, adoptar una estrategia de largo plazo que aborde simultáneamente los numerosos problemas de la falta de competitividad e intente construir el capital social de una región —su cultura empresarial,

¹⁷⁰ Porter, Michael E. (1998), *Clusters and the New Economics of Competition*, Harvard Business Review, noviembre-diciembre, p. 78. La traducción es mía.

¹⁷¹ Ramos, Joseph (1997), op. cit.

¹⁷² Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stammer (1999), *How to Promote clusters: Policy Experiences from Latin America*, World Development, vol. 27, nov. 9, p. 1708 y ss.

¹⁷³ Boland, Philip (1996), *Regional Development Strategies in Europe: A Summary of the Key Issues*, en: Alden, Jeremy y Philip Boland (1996), *Regional Development Strategies, A European Perspective*, Regional Studies Association, Melksham, Wiltshire, Jessica Kingsley Publishers Ltd.

*su estructura administrativa, sus relaciones institucionales, etc.— simultáneamente con su infraestructura física, las cualificaciones de su mano de obra y su base productiva”.*¹⁷⁴

Adviértase que en este planteamiento es fácil identificar los diferentes componentes del desarrollo endógeno que hemos venido comentando. Similares tendencias se observan en el conjunto de los países de la OECD,¹⁷⁵ aunque Francia las ha incorporado en su tradición de *Aménagement du Territoire*.¹⁷⁶

En Estados Unidos está ocurriendo un fenómeno distinto al de la Unión Europea; esto es, en vez de una delegación hacia arriba de la política regional, frente a la ausencia de políticas federales para apoyar las regiones, los estados y las localidades han reforzado sus tradicionales esfuerzos de desarrollo económico, dándoles un carácter más proactivo y empresarial.¹⁷⁷ Puesto que desde los años ochenta el gobierno federal suprimió o transfirió los programas de apoyo a los estados, éstos (y también las ciudades) están adoptando sus propias estrategias de desarrollo endógeno, en una transición que coincide con la delineada por Jessop (del estado de bienestar keynesiano al estado de trabajo shumpeteriano, ver capítulo primero, sección 3).

Según Clarke y otros, el activismo económico estatal es más acusado en las áreas deprimidas por la desindustrialización, como los estados de los Grandes Lagos (Ohio, Michigan, Indiana, Illinois y Wisconsin) y los del medio este. El enfoque empresarial se caracteriza por:

- Orientación proactiva, que consiste en el uso de estrategias más intervencionistas.
- Selectividad, prioridad a los sectores y empresas de alta tecnología y a la investigación y el desarrollo.
- Mejoramiento del clima empresarial, apoyo directo a las firmas y dotación de infraestructuras avanzadas.
- Intervención en las condiciones del mercado, promoción de economías de aglomeración y alianzas público-privadas.
- Apoyo a la inversión, incentivos financieros, tributarios y regulatorios.¹⁷⁸

Desde otra perspectiva, un estudio comparativo sobre las experiencias de planificación regional en Estados Unidos revela que los casos exitosos, como Oregon, tienen mucho que ver con factores políticos e institucionales relacionados con la presencia de instituciones regionales fuertes, consensos políticos estables, homogeneidad regional y policentrismo, y un proyecto regional ampliamente compartido.¹⁷⁹

4. Las políticas regionales en América Latina

América Latina no ha escapado a los efectos de las transformaciones estructurales y a los cambios en la orientación de las políticas regionales reseñados en las secciones anteriores. Aunque originadas —en su gran mayoría— en los países avanzados, dichas mutaciones han impactado

¹⁷⁴ Comisión de las Comunidades Europeas (1999), *Política Regional y Cohesión, sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea*, Sec (1999) 66 final, Bruselas, pp. 9 y 10.

¹⁷⁵ OECD (2000), *Regional Development Tendencies in OECD Countries*, Internet.

¹⁷⁶ DATAR (2000), op.cit.

¹⁷⁷ Clarke, Susan et al. (1998), *Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en Estados Unidos*, Territorios N° 1, Bogotá D.C., CIDER, Universidad de los Andes.

¹⁷⁸ Ibid, p. 51.

¹⁷⁹ Wheeler, Stephen (1998), *Reasons for Successful Regional Planning: a Comparative Analysis of Portland, Toronto and the San Francisco Bay Area*, ponencia presentada a la Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning, Pasadena, California.

directamente el desarrollo latinoamericano y han inducido respuestas de política que buscan adaptar el mismo a las tendencias internacionales dominantes.

Así, la crisis de crecimiento y productividad de los años setenta en los países centrales tuvo en nuestro contexto su correlato exacto en la tristemente célebre “década perdida”, seguida de la de no menos frustrante de “luces y sombras”.¹⁸⁰ En paralelo, el ocaso del estado keynesiano de bienestar en el mundo desarrollado tuvo su equivalencia en una crisis generalizada de gobernabilidad en América Latina.

Para lo primero, que se atribuyó al agotamiento del modelo de crecimiento hacia adentro, se recetó el Consenso de Washington, con las consecuencias conocidas, y para lo segundo, la fórmula de menos Estado-mejor Estado. Más recientemente, la globalización ha conducido a la adopción irrestricta del imperativo de la competitividad.

En este marco —predominante en todos los países de la región a partir de los años ochenta— se iniciaron dos procesos relevantes para los propósitos de este trabajo: la desvalorización de la planificación y de las políticas sectoriales y regionales, y la descentralización, para aligerar al Estado nacional de responsabilidades que supuestamente podían ser mejor cumplidas por los niveles subnacionales.

De esta manera, las políticas regionales intervencionistas que buscaban la desconcentración territorial y la disminución de las disparidades interregionales —practicadas en los años sesenta y setenta— cuya eficacia, hay que decirlo, fue muy modesta, fueron en cierto modo reemplazadas por los procesos descentralizadores.

A través de éstos se esperaba sentar las bases para un desarrollo local competitivo, asegurar la equidad social a nivel territorial, aumentar la participación política, y promover la eficiencia y la transparencia de las administraciones públicas.¹⁸¹

Si bien la línea de la descentralización del desarrollo económico es la que menos ha avanzado, es indudable que los espacios abiertos por el empoderamiento político y fiscal de las autoridades subnacionales ha sido aprovechado por éstas, para emprender iniciativas propias de impulso a sus economías.

Esta circunstancia, combinada con una revalorización de los componentes territoriales del desarrollo,¹⁸² ha inducido la aparición desde los años noventa de una nueva gama de políticas regionales de características muy similares a las de Europa y Estados Unidos, que comentamos anteriormente.

En dicha revalorización han incidido varios de los factores con los cuales nos hemos ido familiarizando a lo largo de este trabajo. En primer lugar, la globalización ha puesto en evidencia que, si la economía funciona con la lógica de los modelos de crecimiento endógeno y la Nueva Geografía Económica, el crecimiento se concentra acumulativamente en las regiones con mayores ventajas competitivas (áreas metropolitanas) y en las que disponen de recursos exportables. En algunos casos —vía los acuerdos de integración— también se dinamizan las áreas de frontera. Éstas son las regiones ganadoras que se conectan con la economía mundial a través de las inversiones en los servicios avanzados (en el primer caso) y las exportaciones (en el segundo). En agudo contraste quedan las regiones perdedoras, marginadas de los nuevos circuitos económicos internacionales y de los propios mercados nacionales a los cuales pertenecen.

¹⁸⁰ Son los nombres con los que la CEPAL denominó las décadas de los ochenta y los noventa, respectivamente.

¹⁸¹ Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública N° 12, Santiago, Chile.

¹⁸² Una buena exposición de este proceso en América Latina se encuentra en: ILPES/CEPAL (2000), *La reestructuración de los espacios nacionales*, Serie Gestión Pública N° 7, Santiago, Chile.

Con el agravante —como anota Markusen— que las políticas sectoriales orientadas a la competitividad internacional pueden reforzar las tendencias concentradoras.¹⁸³ Un claro ejemplo de lo anterior es la repolarización de la economía brasileña y el desgarramiento entre los estados de la frontera norte de México completamente integradas a la economía norteamericana —vía Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)— y los estados del sur (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) con niveles de ingreso equivalentes a un quinto de los que tienen los primeros.¹⁸⁴

Cobra nueva vigencia en América Latina la metáfora de Belindia o Chesotho, países quiméricos con unas regiones de vanguardia en las fronteras del desarrollo y otras con niveles de ingreso comparables a los territorios más atrasados del mundo.¹⁸⁵

A esta nueva onda de archipelagización se agregan insidiosamente los desequilibrios al interior de las regiones, entre las capitales provinciales y su *hinterland*, y en el seno de las áreas metropolitanas.¹⁸⁶

En segundo término, la terciarización de las economías latinoamericanas más avanzadas, con el consiguiente peso creciente de los servicios de punta (telecomunicaciones, finanzas, transporte internacional, etc.) en el PIB, está induciendo una mayor atención a las infraestructuras correspondientes, a través de inversiones más selectivas y localizadas y de polos de innovación tecnológica.¹⁸⁷ El imperativo de la competitividad, en tercer lugar, conduce a un examen más detenido de las vocaciones y potencialidades de cada territorio en particular. En cuarto término, la penetración de las teorías del capital social han estimulado una variada gama de iniciativas para construir proyectos consensuados de desarrollo regional y local.

Por último, las exigencias de incorporar criterios de sostenibilidad en la gestión del desarrollo obliga a tomar en cuenta la conservación y mejoramiento de los recursos físicos y biológicos, que por definición son localizados.

Por las razones anteriores, en América Latina está hoy a la orden del día la ejecución de actividades de apoyo y promoción del desarrollo regional que caen en la órbita de las políticas e instrumentos de segunda (y tercera generación, en los términos de Helmsing). El problema es que se trata, bien de acciones instrumentales sin un marco coherente de política o bien de procesos de regionalización de políticas sectoriales, como el comercio exterior y la ciencia y tecnología, inconexos entre sí.

Así, en casi todos los países se adelantan acciones para medir y potenciar la competitividad de las regiones, identificar y promover distritos industriales y *clusters*, organizar sistemas regionales de innovación tecnológica, ordenar ambientalmente el territorio, etc.

Por otra parte, es visible, también, el activismo de las entidades territoriales en materia de proyectos estratégicos y acciones concretas de desarrollo endógeno (esta suerte de estado de trabajo shumpeteriano que hemos mencionado en repetidas ocasiones).

Podría decirse, en suma, que en el campo del desarrollo regional, América Latina —quizás como Estados Unidos, pero a diferencia de Europa en donde la Comisión juega un papel

¹⁸³ Markusen, Ann (1995), *Interaction between Regional and Industrial Policies: Evidence from four Countries* en World Bank (1995), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Washington D.C.

¹⁸⁴ Para un buen análisis de las tendencias de desarrollo regional en México, véase: Wong González, Pablo (1977), *La paradoja regional y regionalismos emergentes en México: entre la globalización y el centralismo*, Santiago, Chile, ILPES/CEPAL, LC/IP/6.101.

¹⁸⁵ Belindia: Bélgica e India; Chesotho: República Checa y Lesotho. Traídos a cuenta en: Boisier, Sergio (1996), *La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios*. Documento preparado para el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la *Reforma del Estado y de la Administración Pública*, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, entre el 7 y el 9 de noviembre de 1990.

¹⁸⁶ ILPES/CEPAL (2000), op. cit., p. 29.

¹⁸⁷ Para un completísimo estudio de los procesos de formación de *espacios regionales de innovación y conocimiento* en un país latinoamericano, véase: Casas, Rosalba (coord.) (2001), *La formación de redes de conocimiento, una perspectiva regional desde México*, Barcelona, Anthropos, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

articulador— está atravesando una fase caracterizada por programas, proyectos e instrumentos, sin un marco explícito de política.

En este sentido, entre los instrumentos de uso más frecuente se encuentran:¹⁸⁸

Hardware:

- Construcción y mejoramiento de infraestructura para articular con el mercado internacional (puertos, puertos secos, aeropuertos, vías fluviales).
- Dotación y ampliación de infraestructura de telecomunicaciones y telemática.

Software:

- Apoyo a la pyme e impulso a la creación de nuevas empresas (incubadoras, capital de riesgo, fondos de garantías, *clusters*, etc.)
- Impulso a la innovación tecnológica.
 - Centros de productividad y desarrollo tecnológico.
 - Parques industriales y tecnológicos.
 - Sistemas regionales de innovación tecnológica
 - Formación de recursos humanos.
- Sistemas de información para la toma de decisiones de inversión (bancos de proyectos, promotoras de inversión).

Orgware:

- Empoderamiento a las entidades territoriales a través de la descentralización política, administrativa y fiscal.
- Regionalización del territorio para efectos de la planificación y ordenamiento ambiental territorial.
- Adaptación de las administraciones regionales y locales para la promoción del desarrollo.
- Alianzas y cooperación entre gobierno, sector privado, universidades y ONG.
- Proyectos estratégicos consensuados de desarrollo regional y local.

Otra línea de trabajo que comienza a abrirse paso es la del Ordenamiento Territorial, inicialmente centrada en el nivel municipal, pero con alcances regionales en el caso de las áreas metropolitanas.¹⁸⁹

Frente a ésta diáspora de instrumentos e iniciativas, el gran desafío es la racionalidad y eficiencia sistémica de las que habla Helmsing. Sinergias y coordinación entre el nivel nacional y subnacional, entre políticas sectoriales (funcionales) y políticas regionales (espaciales), entre los agentes públicos y la sociedad civil, y entre marcos normativos y acciones operativas. Es el gran desafío de esta hora para las políticas regionales de América Latina.

¹⁸⁸ Para una excelente conceptualización del desarrollo local en América Latina y la presentación de estudios de caso de siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) véase el volumen: CEPAL/GTZ (2000), *Desarrollo Económico Local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile, Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización, CEPAL/GTZ.

¹⁸⁹ Montes Lira, Pedro Felipe (2001), *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 45, Santiago, Chile, CEPAL. En este trabajo se adelanta un análisis comparativo de los planes de ordenamiento territorial de las áreas metropolitanas de Bogotá, Montevideo y San Salvador.

Entre las opciones conceptuales y de gestión que están disponibles para llevar los esfuerzos de coordinación a un plano superior, evolucionando hacia lo que Meyer-Stamer llama “*network-like forms of organization*”, están el enfoque de competitividad sistémica, que este mismo autor utiliza para analizar la reestructuración económica de Brasil,¹⁹⁰ y el del *New Public Management* (nueva gerencia pública). Al primero, desarrollado por el Instituto Alemán de Desarrollo y la CEPAL, ya nos referimos en el primer capítulo de este trabajo (sección 3) y el segundo es una nueva concepción de la administración pública que considera que la gestión del Estado debe ser manejada con criterios similares a los de la gerencia privada.¹⁹¹ Esto es, como en cualquier otro negocio, el propósito último es la satisfacción del cliente, manejando elementos como gestión por resultados, participación ciudadana, descentralización y gestión estratégica.¹⁹²

Después de lo expuesto anteriormente se entiende claramente la siguiente definición de Vázquez Barquero:

*“El desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en el que se pueden identificar al menos, tres dimensiones...: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural en la que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; y otra, política y administrativa, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible”.*¹⁹³

En síntesis y apelando a la descripción tanto de los enfoques teóricos presentada en el capítulo primero, como de las generaciones de políticas realizadas en el presente capítulo, las orientaciones de política regional que se perfilan en América Latina se esquematizan en la cuadro 3.

Cuadro 3
NUEVAS ORIENTACIONES DE POLÍTICA REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

Plano	Política	Enfoque	Competitividad sistémica
Político	Descentralización	Empoderamiento de los territorios subnacionales	
	Construcción de la institucionalidad regional cooperación público-privada Modernización de la gestión pública	Nueva gerencia pública <ul style="list-style-type: none"> • Empoderamiento del sector privado y de la sociedad civil • El ciudadano como cliente Economías de aglomeración y ventajas competitivas regionales <ul style="list-style-type: none"> • Distrito industrial • Medio innovador • Clusters 	
Económico	Desarrollo endógeno e integral	Planeación estratégica <ul style="list-style-type: none"> • Intervenciones selectivas • Pluralismo en los modelos de gestión 	
Ambiental	Desarrollo sostenible	Ordenamiento ambiental	

Fuente: Elaboración propia.

¹⁹⁰ Meyer-Stamer, Jörg (1997), *New Patterns for Industrial Change: Perspectives for Brazil*, Journal of Development Studies, vol. 33, N° 3.

¹⁹¹ Vargas Hernández, José (1999), *Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la "Nueva Economía Política", la "Nueva Gerencia Pública" y la "Nueva Política Social"*. Instituciones y Desarrollo N° 4, Barcelona, PNUD/Instituto Internacional de Gobernabilidad, septiembre.

¹⁹² Von Haldenwang, Christian (2001), *Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo, aportes para la discusión latinoamericana*, en: Aghón, Gabriel et al. (2001), op. cit., cap.II. En este trabajo se describe la aplicación en Alemania del concepto de "New Public Management" que se está haciendo en Alemania.

¹⁹³ Vázquez Barquero, Antonio (2001), *La política de desarrollo económico local*, en: Aghón, Gabriel et al. (2001), op. cit., cap.I.

III. Un mundo de geometría variable: los territorios que ganan y los que pierden

1. Introducción

La geografía mundial está en plena ebullición. Así como en el macrouniverso hay regiones en expansión y otras que se contraen, galaxias y constelaciones inconmensurables, microuniversos en gestación y vastos espacios vacíos, en fin, huecos negros, antimateria y estrellas enanas; en el planeta Tierra las geografías humana, política y económica, también son multiformes y están en permanente proceso de cambio.

Cambio que parece haberse acelerado exponencialmente en las postrimerías del siglo XX. La conformación de los grandes bloques supranacionales de la Unión Europea, NAFTA y Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), en contraste con la implosión de la Unión Soviética; la conversión en Estados Independientes de las naciones coloniales de África y el Caribe y la reunificación de Alemania, frente a la disolución de Estados nacionales maduros como Yugoslavia y Checoslovaquia, que amenaza con extenderse también al resto de los Balcanes, Bélgica, Canadá y hasta el Reino Unido; el choque de civilizaciones y la ira de las naciones sin Estado, son algunas de las manifestaciones más visibles de los movimientos de reacomodación tectónica que está experimentando la geografía planetaria.

A éstos, se agrega una miríada de configuraciones menos evidentes pero de igual o mayor trascendencia práctica, como la aparición de superregiones transnacionales, ciudades globales, estados-ciudad, corredores de ciudades, ciudades-región y territorios con atributos antes reservados a los seres humanos, como las regiones que aprenden y las regiones inteligentes. No podían faltar, en esta era cibernética, las regiones virtuales,¹⁹⁴ como Hongcouver, un espacio de intensos flujos comerciales y financieros entre Vancouver y la Cuenca del Pacífico.

2. Las regiones que ganan

En la Unión Europea, en la medida en que se disuelven las fronteras nacionales, se fortalecen los nexos entre regiones de diferentes países miembros, conformando regiones transnacionales cuyos vínculos de comercio y migraciones se remontan a varios siglos atrás. Alsacia en el nororiente de Francia tiene más en común con la región vecina de Baden-Württemberg en el sudeste alemán y con el cantón suizo de Basel, que con la propia economía francesa. Lo propio ocurre entre las regiones alpinas de Francia, Suiza, Austria, Italia y Alemania, integrantes del llamado Arco Alpino. Estos territorios, junto con la Liga Báltica y Mitteleuropa (el corazón industrial de Europa), entre otros, constituyen las superregiones europeas.¹⁹⁵

En el interior de los estados nacionales europeos las regiones ganadoras son, por ejemplo, Baden-Württemberg y Nordrhein-Westfalen en Alemania, Rhône-Alpes y Provence-Alpes-Côte d'Azur en Francia, Cataluña y el País Vasco en España, Veneto y Emilia Romagna en Italia, Shuten y Kansai en Japón y Escocia en el Reino Unido.¹⁹⁶

Por su parte, la economía globalizada ha generado unas centralidades en las que se concentran las funciones de comando y dirección de los nuevos sectores líderes (finanzas, telecomunicaciones y servicios avanzados). Toronto, Sidney, Frankfurt, Zurich, y desde luego, Nueva York, Londres y Tokio son ciudades globales, que no operan independientemente sino como partes de una red global que controla la mayor parte de los flujos mundiales de capitales, información y servicios conexos.¹⁹⁷

Las ciudades globales son centros de poder político, tanto nacional como internacional, y sede de organizaciones gubernamentales y multilaterales; centros de comercio internacional y transporte, que actúan como puntos de distribución en sus fronteras nacionales y para los países vecinos y, en consecuencia, concentran servicios financieros y profesionales de la más variada índole (medicina, derecho, educación superior, tecnología); son centros de recolección y difusión de información a través de medios masivos y publicaciones; son grandes centros de producción y consumo; y sede de las oficinas centrales de las empresas multinacionales y de actividades culturales de alto nivel.¹⁹⁸

De acuerdo con Friedman:

“Todas las ciudades globales de primer rango, excepto dos, están localizadas en los países centrales. Las dos excepciones son São Paulo, que articula la economía brasileña, y la ciudad-

¹⁹⁴ Esta expresión es de Sergio Boisier, véase: Boisier, Sergio (1994), *Post-modernismo territorial y globalización: regiones pivotales y regiones virtuales. Ciudad y territorio*, Estudios Territoriales, vol. 2, N° 102, Madrid.

¹⁹⁵ Delamaide, Darrel (1994), *The New Superregions of Europe*, Nueva York, Penguin Books.

¹⁹⁶ Las regiones alemanas (Länders), las españolas (Comunidades Autónomas) y las italianas tienen una larga tradición de identidad cultural y sociológica, en tanto que las francesas (régions) divisiones puramente administrativas y de planificación. En el Reino Unido hay regiones históricas como Escocia —que son casi una nación en sí mismas— y regiones administrativas. Véase: Newhouse, John (1997), *Europe's Rising Regionalism*, Foreign Affairs, enero-febrero.

¹⁹⁷ Sassen, Saskia (1998), *Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos*, Revista Eure N° 71, Santiago, Chile, marzo.

¹⁹⁸ Hall, Peter (1984), *The World cities*, Londres, Weindenfeld & Nicolson, tercera edición.

*estado de Singapur, la cual desempeña el mismo papel para una región multinacional en el Sudeste asiático”.*¹⁹⁹

Río de Janeiro, Buenos Aires y Ciudad de México, Johannesburg, Hong Kong, Taipei, Manila, Bangkok y Seúl, son consideradas ciudades globales secundarias.²⁰⁰

Construyendo sobre los aportes seminales de Friedman, Hall y Sassen, un grupo de geógrafos norteamericanos ha comenzado a hablar de *Global City-Regions* (ciudades-región globales), que es una extensión del concepto de ciudades globales, que trata de captar tanto las implicaciones regionales como el papel económico y político mundial de ciertas regiones metropolitanas.²⁰¹ Ejemplos de este tipo de conurbaciones de prominencia global son las regiones de Rin-Maine, con Frankfurt como su portaestandarte; Rin-Ruhr que comprende a Bonn, Colonia, Düsseldorf, Essen, Duisburg y Dortmund; y Randstad, integrada por Amsterdam, Rotterdam y La Haya, que individualmente son ciudades mundialmente importantes.²⁰²

En una distancia de alrededor de 800 kilómetros, entre la Bahía de Massachusetts y el valle del Potomac, se localiza una cadena de cinco de las más grandes áreas metropolitanas de Estados Unidos: Boston, New York, Philadelphia, Baltimore y Washington D.C. Entre ellas hay una docena de áreas metropolitanas más pequeñas. Otro enorme corredor de ciudades comienza en San Francisco, pasa por los Angeles y San Diego y termina en Tijuana, dejando en el intermedio 16 de las 30 ciudades de mayor crecimiento de Estados Unidos y convirtiendo a toda California en un área metropolitana extendida.²⁰³ Beseto (Beijing-Seoul-Tokio) es el corredor transnacional más importante de Asia Oriental y comprende cinco mega-ciudades (Beijing, Tianjin, Seúl, Tokio-Yokohama, Osaka-Kobe), cada una con una población de más de 10 millones de habitantes.²⁰⁴

Además de los conceptos de regiones que aprenden, regiones inteligentes y regiones innovadoras, cuyos alcances examinamos en el capítulo anterior, Castells acuñó el de Ciudad Informacional (*Informational City*), como una categoría para entender cómo la interacción entre tecnología, sociedad y espacio genera unos nuevos procesos urbano-regionales que constituyen la base material de la civilización en la era informacional.²⁰⁵

Veltz utiliza la metáfora del archipiélago. Los flujos económicos se concentran en el seno de una red-archipiélago de grandes polos, en la que las relaciones de radio largo (horizontales, entre polos) son más fuertes que las de radio corto (verticales, de los polos con su *hinterland*). Los polos son las islas o espacios emergentes que conforman el archipiélago, mientras los ámbitos que no se integran son los fondos marinos sumergidos.²⁰⁶

Más aún, para seguir con la metáfora cósmica con la que se inició este capítulo, mencionaremos que Benko y Lipietz hablan de nebulosas de redes o redes de distritos para significar las ciudades-región como Los Angeles que contienen en su interior varios distritos metropolitanos de tamaño medio.²⁰⁷

¹⁹⁹ Friedman, John (1986), *The World City Hypothesis*, Development and Change 17 (1), citado por: Tolosa, Hamilton C. (1998), *Rio de Janeiro as a World City*, en: Lo, Fu-chen y Yue-man Yeung (eds.) (1998), *Globalization and the World of Large Cities*, The United Nations University, New York, United Nations University Press. Las itálicas y la traducción son mías.

²⁰⁰ Tolosa, Hamilton C. (1998), cfr.

²⁰¹ Scott, Allen J.; John Agnew; Edward E. Soja y Michael Storper (2001), *Global City-Regions*, en: Scott, Allen J. (ed.) (2001), *Global City-Regions, Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press.

²⁰² Kunzman, Klaus R. (1998), *World City Regions in Europe: Structural Change and Futures a Challenges*, en: Lo, Fu-chen y Yeung, Yue-man (eds.) (1998), op. cit.

²⁰³ Gordon, Peter y Harry W. Richardson (1998), *World Cities in North, America Structural Change and Future Challenges*, cfr.

²⁰⁴ Yeung, Yue-man y Lo, Fu-chen (1998), *Globalization and World City Formation in Pacific Asia*, cfr.

²⁰⁵ Castells, Manuel (1989), *The Informational City*, Padstow, Blackwell.

²⁰⁶ Veltz, Pierre (1999), op. cit.

²⁰⁷ Benko y Lipietz (1994), op. cit., p. 373.

Los polos del archipiélago son, la mayoría de las veces, el resultado de la historia, del azar y de las economías de aglomeración generadas por la acción espontánea de las fuerzas del mercado, pero excepcionalmente aparecen como consecuencia de intervenciones deliberadas de política industrial y tecnológica ejecutadas por los gobiernos. Es el caso de los tecnopolos.

Pierre Lafitte, fundador de Sophia Antipolis, (Francia) define el tecnopolo como:

*“La acción de juntar en el centro de una misma localización, actividades de alta tecnología, centros de investigación, empresas y universidades, además de instituciones financieras, para promover el contacto entre estos cuerpos, de tal manera que se produzca un efecto sinérgico del cual puedan emerger nuevas ideas e innovaciones tecnológicas, para luego promover la creación de nuevas empresas”.*²⁰⁸

Los tecnopolos pueden asumir diversas modalidades: parques científicos (Parque Científico de Cambridge, Parque Industrial de Stanford); tecnópolis (Sophia Antipolis y Tsukuba, Japón); y complejos urbano-académico-tecnológicos (*Research Triangle Park*, en Carolina del Norte, Estados Unidos, y Munich en Alemania).

En Japón, como parte integral de una política industrial con un fuerte contenido regional,²⁰⁹ existen en la actualidad 26 tecnópolis, entre las cuales se destacan las de Hakodate, Ube (Yamagushi), Sendai, Shinonogawa, Kumamoto, Oita (Kenhoku Kunisaki) y Tsukuba.

Las configuraciones caleidoscópicas descritas anteriormente tienen un elemento común: su condición urbana.²¹⁰ Durante los años setenta y ochenta, la congestión y el malestar social, que con frecuencia acompañaron el crecimiento urbano, generaron una visión pesimista del futuro de los grandes conglomerados urbanos. Esto y el crecimiento urbano menos concentrado y, por tanto, más difuso, anunciado por el enfoque de la acumulación flexible, dieron pie a la tesis de la desurbanización o contraurbanización, como una tendencia inherente al desarrollo de las sociedades capitalistas avanzadas, en su transición hacia la sociedad posindustrial prefigurada por Bell.

Por el contrario, como hemos visto, la reestructuración capitalista y la globalización están convirtiendo las grandes áreas urbanas en las formas espaciales dominantes de la nueva geoeconomía mundial. Son las regiones que ganan, en la expresión que Benko y Lipietz hicieron famosa.²¹¹

Algunos de los territorios ganadores de los países desarrollados más mencionados en la literatura, se agrupan en el cuadro 4.

²⁰⁸ Citado por: Benko, Georges (1998), *El impacto de los tecnopolos en el desarrollo regional. Una revisión crítica*, Revista Eure N° 73, Santiago, Chile, diciembre.

²⁰⁹ “Ley para acelerar el desarrollo regional a través de complejos industriales de alta tecnología” (1983). Véase: Park, Sang-Chul (1997), *The Japanese Technopoles Strategy*, en: Simmie, James, ed. (1997), op. cit. Véase también un completo survey de las tecnopolos en el mundo en: Castells, Manuel y Peter Hall, op. cit.

²¹⁰ Caravaca Barroso, Inmaculada (1998), *Los nuevos espacios ganadores y emergentes*, Revista Eure N° 73, Santiago de Chile, diciembre.

²¹¹ Estos autores aclaran que se están refiriendo a una “victoria” económica, sin entrar en el debate de los criterios políticos, sociales, éticos y ecológicos de la emulación. Es con esta misma connotación que nosotros utilizamos el término. Benko y Lipietz (1994), op. cit., 376.

Cuadro 4
LOS TERRITORIOS “GANADORES”

	Áreas metropolitanas	Ciudades globales	Regiones	Ciudades-región	Corredores de ciudades	Tecnopolos	Distritos industriales y medios innovadores
Europa	París	París Londres Frankfurt Zurich	Hamburgo, Darmstad, Oberbavarn, Bremen (Alemania)	Rin-Ruhr (Düsseldorf, Colonia, Münster Essen, Duisburg, Dortmund) Rin-Main (Darmstad)	Londres, Bruselas, Düsseldorf, Frankfurt, Munich, Zurich, Milán y París (La banana azul)	Sophia Antípolis (Costa Azul, Francia) Parque Científico de Cambridge (UK)	Helsinki (Finlandia)
	<i>Greater London</i>		Bruselas, Amberes (Bélgica)	Randstad Rotterdam, Amsterdam, La Haya, (Holanda)			Dublin (Irlanda)
	Milán		Luxemburgo	Hovedstadsregionen (Dinamarca)			Malmo (Suecia)
EE.UU.	Minneapolis-St.Paul	Nueva York	Emilia Romagna Venecia, Lombardía, Valle d'Aosta (Italia)	Los Angeles	Boston-Filadelfia-Washington D.C.	Research Triangle Park (Raleigh-Durham/Chapel Hill, N.C.)	Copenhague (Dinamarca)
	Dallas- Fort Worth		Ile de France (Francia)				Glasgow y Edinburgo (Escocia)
	Miami						Sajonia y Baden-Württemberg (Alemania)
Japón	Atlanta	Los Angeles	California	San Francisco	San Francisco-Los Angeles San Diego	Hakodate Ube (Yamaguchi) Oita (Kenhoku Kunisaki) Tsukuba	Toscana, Lombardia Venecia, Emilia Romagna (Italia)
	Seattle		Oregon				Silicon Valley y Orange County (California)
	Phoenix		Texas Florida				Ruta 128 (Boston)
	Tokyo-Yokohama	Tokyo	Nuevo México	Osaka-Nagoya	Tokyo-Kawasaki-Yokohama		Austin (Texas)
	Osaka-Kobe						Albuquerque
	Nagoya						Chicago

Fuente: elaboración del autor.

3. Los territorios que pierden

Por supuesto que en el juego de la competitividad globalizada no sólo hay ganadores. Por el contrario, los procesos de globalización y reestructuración, al tiempo que brindan oportunidades a los territorios mejor dotados, impactan negativamente y hasta marginan los espacios que no cuentan con tales condiciones.

En Europa, por ejemplo, aunque el asunto de las disparidades regionales no está del todo zanjado, porque la evidencia empírica disponible no es concluyente y abona la hipótesis tanto de convergencia como de divergencia,²¹² el hecho es que la brecha del nivel del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita entre las 10 regiones más pobres y las 10 más ricas, es de 3 a 1.²¹³

De las regiones más atrasadas, cuatro pertenecen a Grecia (Thessalia, Iania Nisia, Ditiki Makedonia y Anatoliki Makedonia), dos a Portugal (Alenteio y Norte), dos a Dinamarca (Thuringen y Meckrenburg-Vorpommern), una a España (Galicia) y una a Italia (Cantabria), y es hacia estas regiones que se dirige principalmente la ayuda de la Comisión Europea a través de los fondos estructurales.

En España la brecha entre Cataluña y Galicia (las regiones más rica y más pobre, respectivamente) es cercana a dos.²¹⁴

Tampoco todas las áreas metropolitanas están en el bando de los ganadoras. En Estados Unidos, la contrapartida del crecimiento de San Francisco, Los Angeles, San Diego y otras metrópolis del *sunbelt* (Phoenix, Austin, Houston, Atlanta, Dallas, Miami, Jacksonville, entre otras), impulsado por la nueva economía (industrias de punta y los servicios avanzados), es la declinación de las áreas metropolitanas del viejo cinturón industrial situado alrededor de los grandes lagos (principalmente Chicago, Cleveland y Pittsburgh).

Aunque esta transición se produjo principalmente en los años setenta, la internacionalización de la economía estadounidense la ha profundizado, configurando una nueva división espacial del trabajo en la que los territorios perdedores son los viejos polos industriales fordistas y sus regiones de influencia.²¹⁵ Claro que también hay casos como el de Detroit, polo fordista por excelencia, que ha emprendido un agresivo proceso de readaptación de su base productiva.²¹⁶

De todas maneras, la evidencia empírica respalda hasta ahora la hipótesis de convergencia entre los estados de la Unión.²¹⁷

4. Territorios “ganadores” y “perdedores” en América Latina

En el año 2000 la Revista Wired realizó una investigación —consultando a gobiernos, empresarios y medios de información— para determinar los lugares de mayor importancia en la nueva geografía de la innovación digital. Al efecto se tomaron en cuenta cuatro aspectos: la capacidad de las universidades e instalaciones de investigación del área para formar trabajadores

²¹² Andrés, J. y R. Domenech (1995), *La convergencia real en Europa*, MEH, Madrid. Citado por: Pujadas, Romà y Jaume Font (1998), op. cit., p.137.

²¹³ Comisión de las Comunidades Europeas (1999), op. cit., tabla 2, p.200.

²¹⁴ Cuadrado Roura, Juan Ramón (1998), *Divergencia versus convergencia de las disparidades regionales en España*, Revista Eure N° 72, Santiago, Chile, septiembre.

²¹⁵ Méndez, Ricardo y Fernando Molinero (1998), *Espacios y sociedades, introducción a la geografía regional del mundo*, Barcelona, Ariel, capítulo VI.

²¹⁶ U.S. Housing and Urban Development Department (2000), *America's New Economy and the Challenge of the Cities*, Report on Metropolitan Economic Strategy (<http://www.hud.gov/nmesum.html>).

²¹⁷ Rey, Sergio J., y Brett D. Montouri (1999), *U.S. Regional Income Convergence: A Spatial Econometric Perspective*, Regional Studies, vol. 33.2.

calificados o crear nuevas tecnologías, la presencia de empresas nacionales y multinacionales en sectores avanzados, la capacidad de generación de nuevas empresas y la disponibilidad de capital de riesgo.

De esta manera se identificó la existencia de 46 nodos tecnológicos, de los cuales sólo dos están situados en América Latina (ambos en Brasil), 13 en Estados Unidos, 16 en Europa, 2 en Japón, 3 en China, 2 en Australia y 1 en cada uno de los siguientes países: Corea, Canadá, Singapur, Malasia, Israel, India, Túnez y Sudáfrica.²¹⁸

Los nodos brasileños están localizados en el área metropolitana de São Paulo²¹⁹ y en la ciudad de Campinas, los dos en el estado de São Paulo, que junto con los estados de Minas Gerais, Espírito Santo y Río de Janeiro conforman la región del Sudeste, la cual concentra cerca del 60% del PIB y más del 40% de la población del país.

Si a esta región se agrega la del Sul, que comprende los estados de Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul, se llega a proporciones del PIB y de la población del 75% y 60%, respectivamente.²²⁰

Después de que entre 1970 y 1985 se registró en Brasil un proceso de desconcentración industrial significativo, a partir de este último año hay una clara tendencia hacia el reposicionamiento, en primer lugar, del estado de São Paulo que por sí solo representa más de 50% del PIB industrial nacional y, en segundo término, de Minas Gerais (capital Belo Horizonte) y de Paraná (capital Curitiba).²²¹

Estas dos regiones albergan un corredor de áreas metropolitanas que comienza en Belo Horizonte, pasa por Río de Janeiro, São Paulo y Curitiba y llega a Porto Alegre (una verdadera región metropolitana), en donde está el núcleo duro de la industria brasileña —no sólo por su tamaño, que más bien está declinando como proporción del PIB industrial nacional, sino por sus niveles de productividad— que tiende, como ya se señaló, a aumentar su gravitación en el contexto nacional. El predominio de esta región es todavía más pronunciado en el área de los servicios superiores y formación avanzada, al punto de que concentra el 70% de los profesionales del conocimiento de todo el país.²²² La dinámica de Mercosur ha contribuido a este proceso de reconcentración.

Hay que advertir, sin embargo, que en el interior de la gran región metropolitana, São Paulo es, de lejos, el polo más grande y Curitiba lidera la transformación industrial del estado de Paraná, mientras que Río de Janeiro presenta síntomas de rezago.²²³

En el otro extremo están las regiones del Norte y del Nordeste que contribuyen conjuntamente con el 20% del PIB (con un 35% de la población) y se mantienen en un secular estado de atraso, mitigado en algunos casos como el del estado de Ceará, que ha logrado imprimirle un gran dinamismo a su economía a través de una estrategia basada en un pacto de cooperación

²¹⁸ PNUD (2001), *Informe sobre desarrollo humano 2001*, México D.F., Mundi-Prensa Libros, S.A. p. 47.

²¹⁹ Alrededor de São Paulo hay otros nodos tecnológicos como São José dos Campos, São Carlos, Florianópolis Curitiba, Porto Alegre-Caixa do Sul, Belo Horizonte.

²²⁰ Diniz, Clélio Campolina (1995), *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas*. Texto para Discussão N°375, Brasília IPEA y Diniz, Clélio Campolina y Marco Aurelio Cracco (1998), *Reestructuración económica e impacto regional: el nuevo mapa de la industria regional*, en: De Mattos, Carlos A. et al. (compiladores) (1998), *Globalización y territorio, impactos y perspectivas*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago, Chile, FCE.

²²¹ Este párrafo y los dos siguientes se basan en: Azzoni, Carlos Roberto y Dircean Alves Ferreira (1998), *Competitividad regional y reconcentración industrial: el futuro de las desigualdades regionales en Brasil*, Revista Eure N°73, Santiago, Chile, diciembre.

²²² Diniz, Clélio Campolina (2001), *A geografia da indústria do conhecimento no Brasil*, ponencia presentada al V Seminario de la RED Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.

²²³ Piquet, Rosélia (1998), *Reestruturação industrial da região metropolitana do Rio de Janeiro*, ponencia presentada al IV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Bogotá D.C., Colombia, abril 22-23 y 24 de 1998.

entre los sectores público y privado.²²⁴ Este modelo de gestión compartida contiene todos los elementos del enfoque sistémico que propone Meyer-Stamer para el caso específico del Brasil.²²⁵

La persistencia de los grandes desequilibrios territoriales en Brasil confirma los temores de Markussen²²⁶ acerca de los efectos concentradores de una política industrial de carácter puramente sectorial, sin una visión de conjunto, y suscita en el analista brasileño Hermes Magalhaes el siguiente comentario:

*“Un país tan extenso y con tantos problemas regionales como Brasil nunca llegó a tener una política de desarrollo regional para el conjunto de su territorio”.*²²⁷

En materia de políticas industriales descentralizadas, una comparación entre la experiencia europea y la brasileña deja esta última mal parada.²²⁸

Además, los desbalances espaciales estarían en la base de la crisis del modelo federativo del Brasil, a juicio de los también brasileños Rui Affonso y José Luis Fiori.²²⁹

Las desigualdades regionales no son menos pronunciadas en México, país en el cual el proceso de convergencia interestatal avanzó entre 1940 y 1980,²³⁰ pero ha permanecido relativamente estancado y, según algunas estimaciones, incluso se ha revertido desde este último año.²³¹ Las brechas en el nivel de ingreso per cápita entre los estados más desarrollados (D.F., México, y Nuevo León) y los más atrasados (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) son de 5 a 1.²³²

En el interior de este espacio ampliamente polarizado ha habido, sin embargo, cambios significativos que para algunos analistas prefiguran un nuevo modelo de organización territorial.

En primer lugar, hay un proceso de desindustrialización de la región centro (D.F., Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, S.L. Potosí, Zacatecas, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala), en contraste con una industrialización de la región Norte (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas). En términos del empleo manufacturero total, mientras la participación de estas dos regiones en 1965 era del 55% y 17% respectivamente, en 1993 los porcentajes correspondientes eran del 39% y 30%, previéndose que, de continuar esta tendencia, lleguen a igualarse en estos primeros años del decenio de los 2000.

Estos desarrollos no implican una contracción absoluta del entable industrial del Centro, que con la excepción del Distrito Federal (la zona metropolitana de la ciudad de México), ha experimentado una reconversión importante con dinamismos similares a los del Norte en sectores como el automotor.

²²⁴ Rebouças, Osmundo et. al., (1994), *Gestão compartilhada, O Pacto Do Ceará*, Rio de Janeiro, Qualitymark Editora Ltda. Ver también para un buen análisis de esta experiencia: CEPAL (2001), op. cit., capítulo V.

²²⁵ Meyer-Stamer (1997), op. cit.

²²⁶ Markussen, Ann (1995), op. cit.

²²⁷ Magalhaes Tavares, Hermes (1998), *Reestructuración del espacio industrial en Brasil*, en: De Mattos, Carlos A., et al. (compiladores) (1998), op. cit., p. 253.

²²⁸ Fernández de Brito, Adriana (1997), *Políticas industriais descentralizadas, as experiencias européias e as iniciativas susnacionais no Brasil*, Texto para Discussão N° 492, Brasília, IPEA.

²²⁹ Affonso, Rui (1998), *La crisis de la federación en Brasil*, y Fiori, José Luis (1998), *Balance y perspectivas del federalismo fiscal en Brasil*, en: de Mattos, Carlos A. et al. (1998), cfr.

²³⁰ Esquivel, Gerardo (2000), *Geografía y desarrollo económico en México*, trabajo auspiciado por la Red de Centros de Investigación del BID, México D.F., El Colegio de México, p. 12.

²³¹ Wong G., Pablo (1997), op. cit., sección III.

²³² Reinoso, Eduardo D. (1995), *La competitividad de los estados mexicanos*, Monterrey, Instituto Tecnológico de Monterrey, p. 102.

Por su lado, la norteamericanización es esencialmente de Industrias Maquiladoras de Exportación (IME) en las ramas de equipo electrónico, radio y televisión, impulsadas por empresas multinacionales y sobre cuyas bondades ha habido en México un animado debate.²³³

Por ello Alegria et al. hablan, más bien de una distribución bimodal del crecimiento, con lógicas territoriales y espaciales diferentes.²³⁴ Muy esquemáticamente, el eje Centro sería fordista (o cuasifordista) y el Norte de producción flexible.

En segundo término, y al igual que en el caso de São Paulo, en el Distrito Federal las pérdidas en el sector manufacturero se han visto más que compensadas por un incremento de lo que Saskia Sassen llama las “funciones de comando y dirección” del sector terciario avanzado (información, telecomunicaciones, transporte aéreo, sede central de las multinacionales y las grandes empresas nacionales).²³⁵ Con una población y un PIB similar al de São Paulo y más cerca de los mercados mundiales, México D.F. también va camino de convertirse en una ciudad global.²³⁶ La otra zona ganadora es el área metropolitana de Monterrey.

En tercer lugar, la intensificación del comercio con Estados Unidos ha inducido el fortalecimiento de vínculos de interdependencia industrial entre una serie de pares de ciudades de frontera, entre los que se destacan: Tijuana-San Diego, Mexicali-Imperial, Agua Prieta-Douglas, Ciudad Juárez-El Paso, Nuevo Laredo-Laredo, Reynosa-McAllen y Matamoros-Brownsville. Esto indica que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) está estimulando la formación de centros binacionales entre México y Estados Unidos.²³⁷

En cuarto término, está emergiendo un segundo corredor de ciudades situadas a cierta distancia de la frontera, como Hermosillo, Chihuahua, Saltillo-Ramos, Arispe, Monclova y la propia Monterrey, con maquiladoras de segunda y tercera generación mejor articuladas al tejido industrial del país y con mayor generación de conocimiento endógeno.

Finalmente, bajo el influjo del TLC, empiezan a emerger regiones transnacionales —en el sentido europeo— como el llamado Eje Tex-Mex entre Texas y Nuevo León (Houston y Monterrey), cuyo arco de influencia comprende San Antonio, Laredo, Nuevo Laredo y el corredor portuario Houston-Corpus Christi—Brownsville-Matamoros, que maneja la mayor parte de la carga marítima de México.²³⁸ También está el caso de los estados de Sonora (México) y Arizona (Estados Unidos) que han trazado un plan de acción conjunta titulado Visión Estratégica del Desarrollo Económico de la Región Sonora Arizona, el cual, como su nombre lo indica, considera los dos estados como una sola región económica integrada.²³⁹

Acerca de estas tendencias Hanson hace la siguiente anotación:

“En la medida en que NAFTA integra progresivamente a México en la economía estadounidense, parece natural esperar que los nexos entre el norte de México y el suroccidente de Estados Unidos se fortalezcan y aquellos entre el norte y el sur del primero de estos países se

²³³ Para una ponderada exposición de los pros y contras de la IME véase: Alegria, Tito et al. (1997), *Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México*, Revista de la CEPAL N° 61, Santiago, Chile, abril.

²³⁴ Ibid, p.191.

²³⁵ Sassen, Saskia (1998), op. cit.

²³⁶ Este párrafo y el siguiente se basa en: Hiernaux, Daniel (1998), *Reestructuración económica y cambios territoriales en México: un balance 1982-1995*, en: De Mattos, Carlos A. et al. (compiladores) (1998), op. cit.

²³⁷ Hanson, Gordon H. (1996), *US-México Integration and Regional Economics: Evidence from Border-City Pairs*, NBER Working Paper 5425, Cambridge, MA.

²³⁸ Aguilar Barajas, Ismael (1995), *Monterrey: formas de integración a la economía del sur de Estados Unidos*, Comercio Exterior, vol. 45, N° 5, México D.F.

²³⁹ Wong, Pablo (1997), op. cit.

*debiliten. En un mundo así, hace cada vez más sentido tomar las regiones, en vez de los países, como la unidad de análisis del comercio internacional”.*²⁴⁰

En síntesis, los cambios descritos son muestra suficiente para aceptar que México está inmerso en un proceso de transición económica regional, desde el modelo centro-periferia que caracterizó el espacio nacional hasta los años ochenta, hacia una estructura interregional e interurbana policéntrica y compleja.

En la columna de los débitos está el irreductible atraso de los estados del Sur, particularmente del Pacífico Sur, que ha dado lugar al movimiento de insurgencia campesino de Chiapas, bajo el comando del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que comenzó su accionar el primer día de vigencia del TLC (1° de enero de 1994). El EZLN ha sido llamado la “primera guerrilla postmoderna” o la “primera guerrilla informacional”, por la sofisticada estrategia de comunicaciones que ha utilizado.²⁴¹

Con todo, desde 1989 la dimensión espacial de las políticas de desarrollo está totalmente impregnada por el modelo económico global, el neoliberalismo, y por tanto, según Wong, este último período puede calificarse como una “etapa de política regional vacía”.²⁴²

Después de lo dicho en los acápites precedentes sobre las áreas metropolitanas de São Paulo y México D.F. y de la mención que se hizo de la función creciente de los servicios, según la cual mientras más se asciende en la jerarquía de los mismos mayor es su grado de concentración, no sorprende verificar que procesos similares se estén produciendo en otras metrópolis latinoamericanas como Buenos Aires, Santiago y Bogotá.

El factor común es una suerte de remetropolización, consistente en la acentuación de la primacía de las áreas metropolitanas o en la recuperación de ésta, a través de procesos de reestructuración y transición hacia los servicios avanzados.

En efecto, en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) —que concentra el 53% del PIB y el 35% de la población de Argentina²⁴³ y que contiene en su área a la ciudad de Buenos Aires con un 25% del PIB (equivalente al conjunto de la economía chilena) y un 8.3% de la población nacional— se está produciendo un proceso de terciarización en paralelo con una reestructuración del sector industrial.²⁴⁴

En cuanto a lo primero, la especialización en servicios financieros, empresariales y de transporte se está concentrando en la propia Capital Federal (no en el conurbano), en cuyo Producto Geográfico Bruto (PGB) dichas actividades pasaron del 31% en 1993 al 43% en 1998.²⁴⁵ Éste es el resultado de grandes inversiones (del orden de US\$ 22 000 000 000, que incluyen la IED en el período de referencia), en autopistas, centros de negocios, equipamientos comerciales, instalaciones de recreación y espacio residencial.²⁴⁶

²⁴⁰ Hanson, Gordon H. (1998), *Regional Adjustment to Trade Liberalization*, Regional Science and Urban Economics 28 (4), p. 442. El énfasis y la traducción son del autor.

²⁴¹ Castells, Manuel (1998), *La era de la información, economía, sociedad y cultura*, vol. 2, *el poder de la identidad*, Madrid, Alianza Editorial, p. 95 y ss.

²⁴² Wong, Pablo (1997), op. cit., p. 4.

²⁴³ ¡En sólo el 0.4% de la superficie total del país!

²⁴⁴ Russo, Cintia (2001), *La reestructuración industrial en la región metropolitana de Buenos Aires: primeras aproximaciones*, ponencia presentada al quinto seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.

²⁴⁵ Berger, Silvia (2001), *Reconfiguración social y espacial en el área metropolitana 1991-1999*, ponencia presentada en el V Seminario de la Red Metropolitana de Investigadores sobre Globalización y territorio, Rosario, Argentina.

²⁴⁶ Cicoletta, Pablo (1999), *Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa*, Revista Eure N° 76, Santiago de Chile, diciembre, pp. 11 y 12.

En la medida en que algunos de estos rubros están vinculados al consumo (*shopping centers*, super e hipermercados, centros de diversión, barrios privados) y no a la producción, Ciccolella levanta la duda acerca de sus efectos dinámicos en la economía metropolitana.²⁴⁷

De todas maneras, también ha habido inversión en el sector industrial (del orden de US\$ 6 500 000 000, en el período 1990-1998), lo cual se refleja en el mantenimiento de la participación de la RMBA (alrededor del 46%) en el PIB industrial nacional, en un contexto en el que el sector manufacturero ha dejado de ser el eje dinámico de la economía argentina.

Debe señalarse, eso sí, que en el interior del entable manufacturero de la RMBA hay un proceso de reestructuración tanto en términos de ramas como de localización espacial²⁴⁸ que no ha impedido una pérdida de participación de la industria en el PIB metropolitano (28% en 1991 y 20% en 2000).²⁴⁹

El lado oscuro de la remetropolización es la creciente polarización social, que Ciccolella describe en los siguientes términos:

“Buenos Aires vive indudablemente los síntomas de una megaciudad periférica fuertemente marcada por la penetración de la economía global. Sin embargo, por otro lado, también se está verificando otro proceso, menos espectacular, menos novedoso, menos perceptible, obviamente menos presentable: la exclusión y la fragmentación socioterritorial metropolitana. El hábitat de la pobreza, en los años noventa sin demandar tanto espacio como el que hoy devoran los barrios privados no ha dejado de crecer y se han consolidado y cristalizado vastos espacios de la RMBA con este tipo de situaciones habitacionales.

En la Buenos Aires de los años noventa, el desempleo se duplicó, la distribución del ingreso empeoró y en general se deterioraron las condiciones de vida de los sectores pobres de la población.

*La capital es una estructura crecientemente polarizada... un proceso de extensión del Gran Buenos Aires (GBA) por una parte, y por otra, de profundización de la heterogeneidad del conurbano y de consolidación en el mismo de “bolsones” de pobreza más amplios y profundos.”*²⁵⁰

Por lo demás, a juicio de los analistas argentinos, el decenio de los noventa también puede calificarse, al igual que en México, como una etapa de política regional vacía, en la que predominan las políticas neoliberales, con la consecuente concentración de actividades económico-productivas en la RMBA y otras grandes ciudades y sus entornos como Córdoba, Rosario y Mendoza.²⁵¹

Respecto de México D.F., —que como se dijo antes está superando la desindustrialización de los años ochenta y principios de los noventa a través de una reconversión jalonada por el sector de servicios avanzados—, Hiernaux-Nicolás plantea las siguientes aprehensiones:

“Debemos admitir entonces, con un sentido pragmático, que toda estrategia que trate una mejor inserción de México en el concierto de las ciudades mundiales, debería pasar primero por un consenso de las fuerzas sociales con relación al modelo de ciudad que se quiere alcanzar. A su turno, este modelo es tributario de un modelo de ciudad admitido por todos, sin que las desigualdades puedan desaparecer en forma mágica. Pero no es menos cierto que una ciudad que se fragmenta socialmente, que destruye progresivamente y de forma radical los fundamentos

²⁴⁷ Ibid., p. 11.

²⁴⁸ Borello, José A. et. al. (2001), *La industria de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una mirada global, regional y local*, ponencia presentada al quinto Seminario de la RED Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.

²⁴⁹ Berger, Silvia (2001), op. cit.

²⁵⁰ Berger, Silvia (2001), op. cit.

²⁵¹ Russo, Cintia (2001), op. cit.

misimos del “vivir juntos” de la ciudad urbana, es cada vez menos capaz de mantenerse en un sistema de competición acrecentada que pide, entre otras, una imagen de coherencia y un mínimo de caos social.

¿Será la ciudad de México capaz de enfrentar ese desafío si las políticas actuales se mantienen?”²⁵²

Con estos antecedentes, al referirnos a Santiago de Chile, ciudad con un nivel de primacía similar al de Buenos Aires (47% del PIB y 39% de la población del país),²⁵³ producen una inquietante sensación de *deja vu* las siguientes observaciones de Carlos A. de Mattos:

“La maduración de los cambios estructurales operados en la dinámica de acumulación/crecimiento durante estas dos últimas décadas (1975-1995), se han traducido en un nuevo estímulo a la tendencia a la concentración que parecía haberse debilitado con el agotamiento del proceso de industrialización sustitutiva. Esto significa que no estaríamos en presencia del inicio de un proceso de reversión de las tendencias preexistentes, sino de su intensificación y, consecuentemente, de la expansión del principal fenómeno territorial que de ellas se deriva, el área metropolitana, que ahora tiende a desbordar sus límites y asumir dimensión y carácter regional...”

Según De Mattos las tendencias (re)concentradoras en el Área Metropolitana de Santiago (AMS) comprenden toda la gama de actividades productivas; industria, construcción, los servicios financieros, servicios al productor (consultoría, publicidad, mercadeo, informática, etc.) y, por supuesto, de la educación superior y los servicios vinculados directamente a los productos y actividades globales (nuevas tecnologías, moda, hotelería, gastronomía, etc.).

En la vena de Sassen y en una forma que tiene una evidente afinidad con lo que hemos dicho sobre México D.F., São Paulo y Buenos Aires, el autor en mención ofrece la siguiente síntesis:

“...al culminar el proceso de reestructuración y globalización en Chile, la aglomeración metropolitana emergente se ha constituido en el lugar de emplazamiento básico de: i) la cabeza y las principales actividades del sector terciario moderno y, en particular, de los servicios financieros, ii) un porcentaje mayoritario de la nueva industria, y en especial, de la más dinámica y con mayor capacidad innovadora, iii) el mercado principal para los productos e innovaciones globales y, iv) la residencia de los sectores más modernos y de mayores ingresos de la sociedad nacional”²⁵⁴.

De esta manera, la Región Metropolitana de Santiago (RMS) emerge como la región más competitiva de Chile, el país que es, a su turno, el más competitivo de América Latina, al figurar consistentemente en los 25 primeros lugares del *ranking* del Foro Económico Global en los últimos años (vigésimo cuarto lugar en 2001).

Claro que las similitudes con Buenos Aires no se detienen aquí, toda vez que según De Mattos:

“...En el caso particular de Santiago muchos de estos problemas urbanos se han agudizado con la recuperación de la tendencia de la concentración productiva y demográfica, ellos todavía no han alcanzado la magnitud que tienen las otras áreas metropolitanas latinoamericanas...sin

²⁵² Hiernaux-Nicolás, Daniel (1999), *Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México*, Revista Eure N° 76, Santiago, Chile, p. 77.

²⁵³ El territorio chileno está dividido en 13 regiones, una de las cuales es la RMS. La RMS está dividida en 5 provincias y en 51 comunas. La Provincia de Santiago está dividida en 32 comunas, las que conjuntamente con las comunas de Puente Alto (Provincia de Cordillera) y de San Bernardo (Provincia de Maipo) conforman actualmente el AMS.

²⁵⁴ De Mattos, Carlos A. (1995), *Santiago de Chile 1975-95 ¿Una nueva dinámica metropolitana en el escenario de la reestructuración y la globalización?* Documentos Instituto de Estudios Urbanos, Serie Azul No. 9, Santiago, Chile, Pontificia Universidad Católica (PUC).

*embargo es previsible que la persistencia de la expansión de la mancha urbana principal tienda a agravarlos, pudiendo llevar a la larga a una situación análoga a la de esas aglomeraciones”.*²⁵⁵

Al lado de la RMS, las regiones II, XI y I (Antofagasta, Aysén y Tarapacá, respectivamente) ganaron también competitividad en la década de los noventa. A este respecto llama poderosamente la atención que en el *ranking* de competitividad regional de Chile publicado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) en 2000, aparezca la región II (Antofagasta, especializada en minería del cobre) en el primer lugar, seguida de la RMS, cuando ésta, como era de prever, ocupó ese puesto en los *rankings* de 1996 y 1997.²⁵⁶

Por su parte, la alta posición de la región XI (Aysén) en el *ranking* resulta contraevidente, dado su carácter predominantemente forestal y minero (y en menor medida turístico) con un grado de desarrollo bajo. Parte de la explicación reside, según la misma SUBDERE, en el cambio de metodología del último ejercicio con relación a los dos anteriores, pero también refleja el avance de las regiones exportadoras de recursos naturales, en el marco de un modelo macroeconómico que, como el chileno, está predominantemente orientado hacia la internacionalización.

Los efectos positivos de la apertura exportadora sobre regiones II, XI, I, III y RM (que son las cinco primeras del *ranking* de 1999), fueron anticipados por Antonio Daher en un trabajo publicado en 1996.²⁵⁷

De todas maneras, Chile no es ajeno a las tendencias polarizadoras que se comentaron en el caso de Brasil, México y Argentina. Aunque las evidencias empíricas son contradictorias, el hecho es que actualmente la brecha de ingresos entre las regiones más ricas y la más atrasadas es de 6 a 1.

Al respecto conviene citar dos analistas chilenos:

*“A modo de conclusión, es importante poner de relieve que si bien la inserción internacional del país ha permitido introducir en la composición de la demanda agregada, el dinamismo de la demanda ejercida por los principales socios comerciales de Chile en el comercio internacional, ello se ha verificado particularmente en determinados rubros de la especialización productiva, con una localización polarizada desde el punto de vista territorial”.*²⁵⁸

En igual sentido se pronuncia un grupo de investigadores del Instituto Alemán de Desarrollo:

*“En términos territoriales, se observa un desarrollo desigual de las regiones, especialmente por la falta de dinamismo de los espacios económicos periféricos y de las regiones del centro de Chile, en comparación con la Región Metropolitana”.*²⁵⁹

En materia de políticas dicho grupo recomienda, entre otros elementos, profundizar la descentralización fiscal y política, que a pesar de no ser un proceso nuevo en Chile y haber recibido un nuevo impulso en los noventa,²⁶⁰ todavía está a medio camino comparado con otros países de América Latina como Argentina, Brasil y Colombia.

En Colombia se presentan muchas de las regularidades empíricas que hemos identificado en los otros países reseñados en este capítulo, tales como la (re)metrolización, con concentración de

²⁵⁵ De Mattos, Carlos (1995), op. cit., p. 26.

²⁵⁶ SUBDERE (2000), *Informe de competitividad regional 1999*, Santiago de Chile: Ministerio del Interior. PNUD (1996), *La competitividad de las regiones de Chile*, en: PNUD, *Informe de desarrollo humano en Chile 1996*, Santiago, Chile, Alfabeto Artes Gráficas.

²⁵⁷ Daher, Antonio (1996), *Las regiones de Chile frente a NAFTA y Mercosur*, Revista Eure 66, Santiago, Chile, octubre.

²⁵⁸ Figueroa, Isabel y Claudio Bonacic (1999), *Inserción internacional de Chile y desarrollo regional: examen de la tensión entre estos objetivos en una perspectiva de largo plazo*, en: MIDEPLAN (1999), *Prospectiva y Desarrollo Regional*, Santiago de Chile, p. 40. El énfasis es mío.

²⁵⁹ Von Haldenwang, Christian (2001), *La política territorial de desarrollo productivo en Chile. Nuevas instituciones regionales y locales*, Bonn: Instituto Alemán de Desarrollo, p. II.

²⁶⁰ Ibid, p.VII.

los servicios avanzados, reconversión industrial y dualismo interno; crecimiento de las regiones exportadoras de recursos naturales; y aumento de las disparidades regionales a partir de los años ochenta.

Estas últimas mitigadas, sin embargo, por los progresos del proceso de descentralización que es de los más avanzados de América Latina.

En la segunda parte de este trabajo se hará un análisis detallado de la situación regional colombiana.

En síntesis, de lo expuesto en este capítulo sobre los procesos regionales en América Latina y los territorios que resultan beneficiados o afectados por los procesos de globalización y reestructuración productiva, que están en curso, se pueden derivar esquemáticamente los siguientes rasgos principales:

- (i) Acentuación o recuperación de la primacía nacional de las Áreas Metropolitanas (AM).
- (ii) Concentración en las AM de las funciones superiores de comando y dirección (servicios avanzados) de las economías nacionales.
- (iii) Aparición en los países más adelantados de nodos de innovación tecnológica y espacios de acumulación flexible.
- (iv) Emergencia de corredores de ciudades, regiones metropolitanas, medios de innovación, distritos industriales y otras formas espaciales propias del posfordismo y la posmodernidad.
- (v) Crecimiento, en contraste con los literales anteriores, de áreas exportadoras de recursos naturales, configurando una distribución bimodal del crecimiento, con lógicas sectoriales y espaciales diferentes.
- (vi) Agotamiento de los procesos de convergencia regional que se dieron entre los años treinta y los ochenta y consecuente inicio de un ciclo de aumento de las disparidades, no sólo entre territorios sino en su interior, lo cual ocurre especialmente en las áreas metropolitanas.
- (vii) Por último, pero no menos importante, disolución de las políticas regionales intervencionistas en el mortero de las políticas neoliberales orientadas hacia la internacionalización, y emergencia reciente de una fase de utilización de instrumentos de segunda (y tercera generación) sin un marco coherente de política (este punto proviene del capítulo anterior).

Cuadro 5
LOS TERRITORIOS “GANADORES” EN AMÉRICA LATINA

	Áreas metropolitanas	Ciudades globales (de segundo orden)	Regiones	Ciudades-región	Corredores de Ciudades	Tecnopolos	Distritos industriales y medios innovadores
Argentina	RMBA	Ciudad de Buenos Aires		RMBA			
Brasil	AM de São Paulo AM de Belo horizonte AM de Curitiba AM de Porto Alegre	Ciudad de São Paulo	Sudeste Sul Frontera Norte	AM de São Paulo	Belo Horizonte- Rio de Janeiro- São Paulo- Curitiba-	São Paulo Campinas	Campinas/ São Jose dos Campos/ São Carlos/ Florianopolis/ Curitiba/ Porto Alegre-Caixas do Sul/Belo Horizonte/ São Leopoldo
México	México D.F. Monterrey	México D.F.	<i>Regiones transnacionales</i> Eje Tex-Mex (Texas y Nuevo León) Sonora-Arizona		Hermosillo-Chihuahua- Saltillo-Ramos Arispe- Monclova-Monterrey		Guadalajara/ Monterrey
Chile	AMS		AMS/ Antofagasta/ Aysén/ Tarapacá	RMS			Santiago
Colombia	Area Metropolitana de Bogotá (AMB)		AMB/ Cundinamarca/ Departamentos minero-petroleros (Guajira, Arauca, Casanare)	AMB	Cali/ Yumbo/ Palmira/ Buga/ Tuluá/ Cartago/ Pereira		Bogotá D.C./ Medellín/Cali

Fuente: elaboración del autor.

Bibliografía

- Abramovitz, Moses (1956), "Resource and Output Trends in the United States since 1970", *American Economic Review*, 46, 2 mayo.
- Affonso, Rui (1998), "La crisis de la federación en Brasil", y Fiori, José Luis (1998), "Balance y perspectivas del federalismo fiscal en Brasil", en: de Mattos, Carlos A. et al. (1998), *Globalización y territorio, impactos y perspectivas*, Santiago, PUC/ FCE.
- Aghón, Gabriel et al. (2001), "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo", Santiago, CEPAL/ GTZ.
- Aguilar Barajas, Ismael (1995), "Monterrey: formas de integración a la economía del sur de Estados Unidos", *Comercio Exterior*, vol. 45, N° 5, México D. F.
- Alegria, Tito et al. (1997), "Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México", *Revista de la CEPAL* N° 61, Santiago de Chile, abril.
- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stammer (1999), "How to Promote *clusters*: Policy Experiences from Latin America", *World Development*, vol. 27, N° 9.
- Arrow, Keneth J. (1962), "The Economic Implications of Learning by Doing", *Review of Economic Studies*, vol. 29.
- Aydalot, Ph. (1986), "Milieux innovateurs en Europe", Paris, Gremi.
- Azzoni, Carlos Roberto y Dircean Alves Ferreira (1998), "Competitividad regional y reconcentración industrial: el futuro de las desigualdades regionales en Brasil", *Revista Eure*, N° 73, Santiago de Chile, diciembre.
- Bagnasco, Arnaldo (2000), "Nacimiento y transformación de los distritos industriales, un examen de la investigación en Italia con observaciones de método para la teoría del desarrollo", en: Carmagnani, Marcello y Gustavo Gordillo de Anda (coordinadores) (2000), "Desarrollo social y cambios productivos en el mundo rural europeo contemporáneo", México, D.F., El Colegio de México, FCE.

- Becattini y W. Sengenberger (1990), "Industrial Districts and Interfirm Cooperation in Italy", Génova, International Institute for Labor Studies.
- Beccaria, Luis y Pedro Galin (1998), "Competitividad y regulaciones laborales", *Revista de la CEPAL* N° 65, Santiago de Chile.
- Bendesky, León (1999), "Economía Regional en la Globalización", *Comercio Exterior*, noviembre, México D.F.
- Benko, Georges y Alain Lipietz (1994), "Las regiones que ganan", Valencia, Editions Alfons El Magnamin.
- ____ (2000), "La Nouvelle Géographie Socio-économique", París, Presse Universitaires de France.
- Benko, Georges (1998), "El impacto de los tecnopolos en el desarrollo regional. Una revisión crítica", *Revista Eure* N° 73, Santiago de Chile, diciembre.
- Berger, Silvia (2001), "Reconfiguración social y espacial en el área metropolitana 1991-1999", ponencia, presentada en el V Seminario de la Red Metropolitana de Investigadores sobre Globalización y territorio, Rosario, Argentina.
- BID (2000), "Geografía y desarrollo en América Latina", Informe Económico y Social 2000, Washington D.C.
- Boisier, Sergio (1994), "La construcción social del regionalismo latinoamericano (escenas, discursos, y actores)", *Reforma y Democracia* N° 2, Caracas, CLAD.
- ____ (1994), "Post-modernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales. Ciudad y territorio", *Estudios Territoriales*, vol.2, N° 102, Madrid.
- ____ (1996), "La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios", documento preparado para el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la *Reforma del Estado y de la Administración Pública*, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, entre el 7 y el 9 de noviembre de 1990.
- ____ (1998), "Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales", *Revista Eure* N° 72, Santiago de Chile, septiembre.
- ____ (2001), "Biorregionalismo: la última versión del traje del emperador", *Territorios* N° 5, Bogotá D.C., CIDER, Uniandes.
- Boland, Philip (1996), "Regional Development Strategies in Europe: A Summary of the Key Issues", en: Alden, Jeremy y Philip Boland (1996), "Regional Development Strategies, A European Perspective", Regional Studies Association, Melksham, Wiltshire, Jessica Kingsley Publishers Ltd.
- Borello, José A. et al.(2001), "La industria de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una mirada global, regional y local", ponencia presentada al quinto Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.
- Boudeville, Jacques R. (1965), "Los espacios económicos", Buenos Aires, Editorial EUBEDA.
- ____ (1968), "L'espace et les Pôles de Croissance", París, Puf.
- Boulding, Kenneth (1966), "The Economics of Coming Spaceship Earth", en: Markandya, Anil y Julie Richardson (eds.) (1993), "Environmental Economics", Londres, Earthscan Publications Ltd.
- Boyer, Robert (1992), "La teoría de la regulación", Valencia, Edicions Alfons El Magnamin.
- Brenner, Robert (1999), "Turbulencias en la Economía Mundial", Santiago, Lom Ediciones.
- Brown, Lester, R. y Christopher Flavin (1999), "Una nueva economía para un nuevo siglo", en: "La situación del mundo 1999", informe anual del Worldwatch Institute 1999, Barcelona, Icaria Editorial.
- Caravaca Barroso, Inmaculada (1998), "Los nuevos espacios ganadores y emergentes", *Revista Eure* N° 73, Santiago de Chile, diciembre.
- Carlson, B. y R. Stankiewicz (sin fecha), "On the Nature, Function and Composition of Technological Systems", *Journal of Evolutionary Economics* 1 (2).
- Montero, Cecilia y Pablo Morris (1999), "Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los sistemas regionales de innovación", en: ILPES/CEPAL, Universidad del Bío Bío (1999), "Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización", Santiago de Chile, Ediciones Universidad del Bío Bío.
- Casas, Rosalba (coord.) (2001), "La formación de redes de conocimiento, una perspectiva regional desde México", Barcelona, Anthropos, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Castañeda S., A. y G. Garduño A. (2000), "Rendimientos crecientes a escala en la manufacturera mexicana", *El Trimestre Económico*, vol LXVII (2), N° 266, México D.F.
- Castells, Manuel (1989), "The Informational City", Padstow, Blackwell.
- ____ (1998), "La era de la información, economía, sociedad y cultura", vol. 2, "el poder de la identidad", Madrid, Alianza Editorial.

- Castells, Manuel y Peter Hall (1994), "Technopolos of the World, the Making of 21st. Century Industrial Complexes", Londres, Routledge.
- CEPAL (1991), "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente", Santiago de Chile.
- ____ (1996), "Fortalecer el desarrollo, interacciones entre macro y microeconomía", Santiago de Chile.
- ____ (2001), "Una década de luces y de sombras, América Latina y el Caribe en los años noventa", Bogotá D.C., Alfa Omega.
- ____ (2001), "Una década de luces y sombras, América Latina y el Caribe en los años noventa", Bogotá D.C., Alfaomega.
- CEPAL/GTZ (2000), "Desarrollo Económico Local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo", Santiago de Chile, Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización, CEPAL/GTZ.
- Chica, Ricardo (1992), "Nota metodológica sobre conceptos y medidas de competitividad", *Revista Universitas Económica*, vol. VII N° 4, Bogotá D.C., Universidad Javeriana.
- Chisholm, Michael (1990), "Regions in Recession & Resurgence", Londres, Cambridge University Press.
- Chudnovsky, Daniel (1999), "Políticas de ciencia y tecnología y el sistema nacional de innovación en la Argentina", *Revista de la CEPAL* N° 67, Santiago, Chile.
- Cicoella, Pablo (1999), "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa", *Revista Eure* N° 76, Santiago de Chile.
- Clark, Colin (1940), "The Conditions of Economic Progress", Londres, McMillan.
- Clarke, Susan et al. (1999), "Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en Estados Unidos", *Revista Territorios* N° 1, Bogotá D.C., CIDER, Uniandes.
- Colby, Michael E. (1990), "Environmental Management in Development, The Evolution of Paradigms", *World Bank Discussion Papers*, N° 80, Washington D.C.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1999), "Política Regional y Cohesión, sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea", Sec (1999) 66 final, Bruselas.
- Coraggio, José Luis (1981), "Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, N° 153-155, junio
- ____ (1985), "Polarización, desarrollo e integración", en: Kuklinski, Antoni (1985), "Desarrollo polarizado y políticas regionales, en homenaje a Jacques Boudeville", México, D.F., FCE.
- CRECE – Misión Siglo XXI (1996), "Ranking de competitividad departamental", Bogotá D.C.
- Cuadrado Roura, Juan Ramón (1988), "Políticas regionales hacia un nuevo enfoque", *Papeles de Economía Española* N° 35.
- ____ (1995), "Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional", *Revista Eure* N° 63, Santiago, Chile, junio.
- ____ (1998), "Disparidades regionales en el crecimiento. Convergencia divergencia y factores de competitividad territorial", ponencia presentada a: IV Seminario Internacional, Red Iberoamericana sobre Globalización y Territorio, Bogotá, CIDER, Uniandes.
- ____ (1998), "Divergencia versus convergencia de las disparidades regionales en España", *Revista Eure* N° 72, Santiago de Chile, septiembre.
- Daher, Antonio (1996), "Las regiones de Chile frente a NAFTA y Mercosur", *Revista Eure* 66, Santiago de Chile, octubre.
- Dally, Herman E. (1993), "The Economic Growth Debate: what some Economists have Learned but many have not", en: Markandya, Anil y Julie Richardson (eds.) (1993), op. cit.
- Datar (2000), "Aménager la France de 2020, Mettre les Territoires en Mouvement", Paris, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, la Documentation Française.
- Davies, D. R. y D.E.Weinstein (1997), "Economic Geography and Regional Production Structure: and Empirical Investigation", *NBER Working Papers* N° 6093, Cambridge.
- De Mattos, Carlos A. (1986), "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional", *Pensamiento Iberoamericano* N° 10, Madrid.
- ____ (1995), "Santiago de Chile 1975-95 ¿Una nueva dinámica metropolitana en el escenario de la reestructuración y la globalización?", Documentos Instituto de Estudios Urbanos, Serie Azul N° 9, Santiago de Chile, PUC.

- De Mattos, Carlos A. (2000), "Nuevas teorías del crecimiento económico: Lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia", *Revista Territorios* N° 3, Bogotá D.C., CIDER, Uniandes.
- Delamaide, Darrel (1994), "The New Superregions of Europe", Nueva York, Penguin Books.
- Diniz, Clélio Campolina (1995), "A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas", Texto para Discussão N° 375, IPEA, Brasília.
- ____ (2001), "A geografia da industria do conhecimento no Brasil", ponencia presentada al V Seminario de la RED Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.
- Diniz, Clélio Campolina y Marco Aurelio Cracco (1998), "Reestructuración económica e impacto regional: el nuevo mapa de la industria regional", en: De Mattos, Carlos A. et al. (compiladores) (1998), op. cit.
- Domar, E. D. (1947), "Expansion and Employment", *American Economic Review*.
- Eaton J. y Z. Eckstein (1994), "Cities and Growth: Theory and Evidence from France and Japan", *NBER Working Papers* N° 4612, Cambridge.
- Esquivel Gerardo (2000), "Geografía y desarrollo económico en México", trabajo auspiciado por la Red de Centros de Investigación del BID, México D.F., El Colegio de México.
- Esser, Klaus; Wolfgang Hillebrand; Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer (1996), "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", *Revista de la CEPAL* N° 59, Santiago de Chile.
- Fajnzylber, Fernando (1988), "Competitividad Internacional: Evolución y Lecciones", *Revista de la CEPAL* N° 36, Santiago de Chile.
- ____ (1991), "Inserción internacional e innovación institucional", *Revista de la CEPAL* N° 44, Santiago de Chile.
- Fernández de Britto, Adriana (1997), "Políticas industriais descentralizadas, as experiencias européias e as iniciativas susnacionais no Brasil", Texto para Discussão N° 492, IPEA, Brasília.
- Figueroa, Adolfo (1998), "Equidad, inversión extranjera y competitividad internacional", *Revista de la CEPAL* N° 65, Santiago de Chile.
- Figueroa, Isabel y Claudio Bonacic (1999), "Inserción internacional de Chile y desarrollo regional: examen de la tensión entre estos objetivos en una perspectiva de largo plazo", en: MIDEPLAN (1999), "Prospectiva y Desarrollo Regional", Santiago de Chile.
- Finot, Iván (2001), "Descentralización en América Latina: teoría y práctica", ILPES/CEPAL, Serie Gestión Publica N° 12, Santiago de Chile.
- Fisher, Allan G. (1939), "Capital and Growth", *Cambridge Economic Journal*, septiembre.
- Florida, R. (1995), "Towards the Learning Regions", *Futures*, vol. 27, N° 5.
- Friedman, John (1966), "Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela", Cambridge, MIT Press.
- ____ (1986), "The World City Hypothesis", *Development and Change* 17 (1)
- Fujita, Masahisa; Paul Krugman y T. Mori (1999), "On the Evolution of Hierarchical Urban Systems", *European Economic Review*, vol. 43 (2).
- Fujita, Masahisa; Paul Krugman y Anthony Venables (1999), "The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade", Cambridge, The MIT Press.
- Fukuyama, Francis (1996), "Confianza (trust), las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad", Madrid, Atlántida.
- Furió, Elias (1996), "Evolución y Cambio de la Economía Regional", Barcelona, Ariel.
- Gallup, John Luke et al. (1999), op. cit., y Hall, Robert E. y Charles I. Jones (1998), "Why Do Some Countries Produce Output per Worker than Others ?", *NBER Working Papers* 6564, Cambridge.
- Gallup, John Luke et al. (1999), "Geography and Economic Development", World Bank Annual Development Conference 1998, Washington D.C., World Bank.
- Gargarella, Robert (1999), "Las teorías de la justicia después de Rawls, un breve manual de filosofía política", Barcelona, Paidós.
- Giddens, Anthony (1999), "La tercera vía, la renovación de la social democracia", Madrid, Taurus.
- Gordon, Peter y Harry W. Richardson (1998), "World Cities in North, America Structural Change and Future Challenges", en: Lo, Fu-chen y Yue-man Yeung (eds.) (1998), "Globalization and the World of Large Cities", The United Nations University, Nueva York, United Nations University Press.
- Gore, Charles (2000), "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm in Developing Countries", *World Development*, vol. 28 N° 5.
- Gouëset, Vicent (2000), "El impacto territorial de la inversión extranjera en América Latina. Estudio comparativo de tres casos en México , Argentina y Colombia", *Revista Territorios* N°4, Bogotá D.C., CIDER, Uniandes.

- Guéhenno, Jean-Marie (1995), "El fin de la democracia, la crisis política y las nuevas reglas del juego", Barcelona, Paidós.
- Guimarães, Roberto P. (2001), "Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación", CEPAL, Serie Medio ambiente y Desarrollo, N° 39. Santiago de Chile.
- Habermas, Jürgen (2000), "La constelación posnacional, ensayos políticos", Barcelona, Paidós.
- Hall, Peter (1984), "The World cities", Londres, Weidenfeld & Nicolson, tercera edición.
- Hanson, Gordon H. (1996), "US-México Integration and Regional Economics: Evidence from Border-City Pairs", *NBER Working Paper* 5425, Cambridge, MA.
- ____ (1998), "Regional Adjustment to Trade Liberalization", *Regional Science and Urban Economics* 28 (4).
- Harris, C. (1954), "The Market as a Factor in the Localization of Industry in the United States", *Annals of the Association of American Geographers* 64.
- Harrod, R. F. (1939), "An Essay in Dynamic Theory", *Economic Journal*.
- ____ (1948), "Towards a Dynamic Economics: Some Recent Developments of Economic Theory and their Applications to Policy", Londres, Mc Millan.
- Heilbroner, Robert y William Milberg (1998), "La crisis de visión en el pensamiento económico moderno", Barcelona, Paidós.
- Helmsing, A. H. J. Bert (1999), "Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación", *Revista Eure* No. 75, Santiago de Chile, septiembre.
- ____ (2000), "Hacia una reapreciación de la territorialidad del desarrollo económico", *Revista Territorios* N° 5, Bogotá D.C., CIDER, Uniandes.
- Henderson, Vernon J. (1999), "Marshall's Scale Economies", *NBER Working Papers* N° 7358.
- Henderson, Vernon J., Zmarak Jhalizi y Anthony Venables (2000), "Geography and Development", Washington D.C., World Bank.
- Hernández, José Faber y Oscar Ortiz (2001), "La competitividad de Caldas dentro del contexto regional colombiano", Manizales, Crece.
- Hiernaux-Nicolas, Daniel (1998), "Reestructuración económica y cambios territoriales en México: un balance 1982-1995", en: De Mattos, Carlos A. et al. (compiladores) (1998), op. cit.
- ____ (1999), "Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México", *Revista Eure* N° 76, Santiago de Chile.
- Howes, Candace y Ajit Singh (1999), "National Competitiveness, Dynamics of Adjustment and Long-term Economic Growth", *Accounting and Finance* N° 43, Discussion Papers, University of Cambridge, agosto.
- Hulten, Charles R. (2000) "Total Factor Productivity: Short Biography", *NBER Working Paper* 7471.
- ILPES/CEPAL (2000), "La reestructuración de los espacios nacionales", Serie Gestión Pública N° 7, Santiago de Chile.
- Jessop, Bob (1999), "Crisis del estado de bienestar, hacia una nueva teoría del estado y sus consecuencias sociales", Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia/Siglo del Hombre Editores.
- Kaldor, Nicholas (1957), "A model of Economic Growth", *Economic Journal* 57.
- ____ (1961) "Capital Accumulation and Economic Growth", en: Lutz F. A y D. Hague (eds.) (1961), "The Theory of Capital", Londres, International Economic Association, McMillan.
- ____ (1962), "A new Model of Economic Growth", *Regional Economic Studies*.
- Kay, Cristobal (1989), "Latin American Theories of Development and Underdevelopment", Londres; Routledge.
- Keating, Michael (1999), "Governing Cities and Regions. Territorial Restructuring in a Global Age", ponencia presentada a: Global City-Regions Conference, Los Angeles 21-23 de octubre.
- Kennedy, Paul (1993), "Hacia el siglo XXI", Barcelona, Plaza Janés.
- Knack y Keefer (1997), "Does Social Capital Have an Economic Pay Off? A Cross-country Investigation", *Quarterly Journal of Economics* 112 (4).
- Krugman, Paul (1992), "Geografía y comercio", Barcelona, Antoni Bosh Editor.
- ____ (1994), "Competitiveness: A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, marzo/abril.
- ____ (1994), "Vendiendo prosperidad", Barcelona, Editorial Ariel.
- ____ (1995), "Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs", en: Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994, Washington D.C., The World Bank.
- ____ (1999), "The Role of Geography in Development", Annual Bank Conference on Development Economics 1998. Washington D. C., The World Bank.

- Kunzman, Klaus R. (1998), "World City Regions in Europe: Structural Change and Futures a Challenges", en: Lo, Fu-chen y Yue-man Yeung (eds.) (1998), op. cit.
- Lall, Sanjaya (2001), "Comparing National Competitive Performance: An Economic Analysis of World Economic Forum's Competitiveness Index", QEH Working Paper SGI.
- Lawson, Clive (1999), "Towards a Competence Theory of the Regions", *Cambridge Journal of Economics*, 223.
- Lucas, Robert (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, julio.
- Magalhaes Tavares, Hermes (1998), "Reestructuración del espacio industrial en Brasil", en: De Mattos, Carlos A. et al. (compiladores) (1998), op. cit.
- Maillat, D. (1995), "Les milieux innovateurs", *Sciences Humanes* No.8.
- Markusen, Ann (1995), "Interaction between Regional and Industrial Policies: Evidence from four Countries", en: World Bank (1995), "Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994", Washington D.C.
- ____ (1996), "Sticky Places in Slippery Space: a Typology of Industrial Districts", *Economic Geography* 72.
- Ver también: Rabellotti, Roberta (1995), "Is there an Industrial District Model? Footwear Districts in Italy and Mexico Compared", *World Development*, vol.23, No.1.
- ____ (1999), "Fuzzy Concepts, Scanty Evidence Policy Distance: the Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies", *Regional Studies* vol. 33 (9).
- Martínez M., Carlos (1996), "La competitividad de la Unión Europea en la triada. Reflexiones metodológicas y análisis de indicadores", en: DANE (1996), "Productividad, competitividad e internacionalización de la economía", Bogotá D.C., Imprenta DANE.
- Mason, Ann (2000), "Las implicaciones políticas de la globalización: la reconfiguración del Estado", en: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2000), "La globalización y las nuevas corrientes integracionistas", Seminario Internacional, Cartagena de Indias, 13 y 14 de Abril de 2001, Bogotá D.C., Fondo Editorial Cancillería San Carlos, CAF.
- Meyer-Stamer, Jörg (1997), "New Patterns for Industrial Change: Perspectives for Brazil", *Journal of Development Studies*, vol. 33 N°3.
- Méndez, Ricardo (1998), "Innovación tecnológica y reorganización del espacio industrial: una propuesta metodológica", *Revista Eure* N° 73, Santiago de Chile.
- Méndez, Ricardo y Fernando Molinero (1998), "Espacios y sociedades, introducción a la geografía regional del mundo", Barcelona, Ariel.
- Moncayo, Jiménez Edgard (2000), "La Comunidad Andina frente a la globalización: Elementos para una respuesta concertada", en: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2000), op. cit.
- ____ (2001), "Evolución de los Paradigmas y Modelos Interpretativos del Desarrollo Territorial", CEPAL, Serie Gestión Pública N° 13, Santiago de Chile.
- Montes Lira, Pedro Felipe (2001), "El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe", Serie Medio y Ambiente y Desarrollo N° 45, Santiago de Chile.
- Morales, Juan Ricardo y Jesús Hernán Perdomo (1998), "Ciencia, innovación y desarrollo regional", Bogotá D.C., Colciencias.
- Mortimore, Michael y Wilson Pérez (2001), "La competitividad internacional de América Latina y el Caribe: las dimensiones empresarial y sectorial", seminario sobre "Camino a la competitividad: el nivel meso y microeconómico", Santiago de Chile, 15 de marzo de 2001, CEPAL, BID.
- Myrdal, Gunnar (1957), "Economic Theory and Underdeveloped Regions", Nueva York, Harper Rose, Publishers.
- Neumayer, Eric (2000), "Scare or Abundant? The Economics of Natural Resource Availability", *Journal of Economic Surveys* vol. 14, N° 3.
- Newhouse, John (1997), "Europe's Rising Regionalism", *Foreign Affairs*, enero—febrero.
- North, Douglas C. (1955), "Location Theory and Regional Economic Growth", *Journal of Political Economy*, vol. LXIII (3).
- Núñez, Jairo y Fabio Sánchez (2000), "La geografía y el desarrollo económico en Colombia: una aproximación municipal", *Desarrollo y Sociedad* N° 46, Bogotá D.C., CEDE, Uniandes.
- O'Brien, R. (1999), "Global Financial Integration: The End of Geography", Londres, Pinter.
- OECD (1992), "Technology and the Economy, the Key Relationships", París.
- ____ (2000), "Regional Development Tendencies in OECD Countries", Internet.
- Ohmae, Kenichi (1997), "El fin del Estado-Nación, Santiago", Chile, Editorial Andrés Bello.

- Paelink, Jean (1963), “La teoría del desarrollo regional polarizado”, *Revista de Economía Latinoamericana*, N° 9, Caracas.
- Park, Sang-Chul (1997), “The Japanese Technopoles Strategy”, en: Simmie, James (ed.) (1997), “Innovation, Networks and Learning Regions”, Regional Studies Association, Gateshead, Tyne and Wear, Jessica Kingsley Publishers Ltd.
- Pérez, Wilson (coord.) (1997), “Políticas de competitividad industrial, América Latina y el Caribe en los años noventa”, México, D.F., Siglo veintiuno editores.
- Perroux, Francois (1955), “Note Sur la Notion de Pôle de Croissance”, *Economie Appliquée*, tomo VIII.
- Piore, Michael J. y Charles F. Sabel (1984), “The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity”, Nueva York, Basic Books. Existe traducción al español: Piore, Michael J. y Charles Sabel (1993), “La segunda ruptura industrial”, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Piquet, Rosélia (1998), “Reestruturação industrial da região metropolitana do Rio de Janeiro”, ponencia presentada al IV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Bogotá D.C., Colombia, abril 22-23 y 24 de 1998.
- PNUD (1996), *Informe de Desarrollo Humano en Chile en 1996*, y Ministerio del Interior, SUBDERE (2000), *Informe de Competitividad Regional*, Santiago de Chile.
- ____ (1996), “La competitividad de las regiones de Chile”, en: PNUD, *Informe de desarrollo humano en Chile 1996*, Santiago de Chile, Alfabeto Artes Gráficas.
- ____ (1998), “El Desarrollo Humano en Bolivia 1998”, La Paz.
- ____ (2001), *Informe sobre desarrollo humano 2001*, México D.F.: Mundi-Prensa Libros, S.A.
- Porter, Michael E. (1990), “The Competitive Advantage of Nations”, New York, Free Press.
- ____ (2000), “Location, Competition and Economic Development :Local Clusters in a Global Economy”, *Economic Development Quarterly*, Thousand Oak, feb.
- ____ (1998), “Clusters and the New Economics of Competition”, *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre.
- ____ (1998), “On Competition”, Cambridge, Harvard Business School Press.
- President’s Commission on Industrial Competitiveness (1985), *Commission on Industrial Competitiveness Report*, Washington D.C.
- Pritchett, Lant (1996), “Forget Convergence: Divergence Past, Present and Future”, en: Finance and Development, Washington D.C., IMF, junio.
- Pujadas, Romá y Jaume Font (1998), “Ordenación y planificación territorial”, Madrid, Editorial Síntesis.
- Putnam, Robert, con Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti (1993), “Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy”, Princeton University Press.
- Ramos, Joseph (1998), “Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a recursos naturales”, *Revista de la CEPAL* 66, Santiago de Chile.
- Rauch, James E. (1991), “Productivity Gains From Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cities”, *NBER Working Papers* N° 3905, Cambridge.
- Rebouças, Osmundo et al. (1994), “Gestão compartilhada, O Pacto Do Ceará”, Rio de Janeiro, Qualitymark Editora Ltda.
- Reinoso, Eduardo D. (1995), “La competitividad de los estados mexicanos”, Monterrey, Instituto Tecnológico de Monterrey.
- ____ (1995), “La competitividad de los estados mexicanos”, Monterrey, Instituto Tecnológico de Monterrey, Centro de Estudios Estratégicos, segunda edición.
- Restrepo, Jorge Alberto (2000), “Externalidades en la industria colombiana”, *Cuadernos de Economía* N° 33, Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia.
- Rey, Sergio y Brett D. Montouri (1999), “U.S Regional Income Convergence: A Spatial Econometric Perspective”, *Regional Studies*, vol. 33.2.
- Richardson, Harry W. (1986), “Economía regional y urbana”, Madrid, Alianza Editorial.
- Robertson, R. (1992), “Globalization: Social, Theory and Global Cultural”, Londres, Sage.
- Rodríguez, Francisco y Jeffrey Sachs (1999), “Why Do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly?”, *Journal of Economic Growth* 4, septiembre.
- Romer, Paul (1986), “Increasing Returns and Long-run Growth”, *Journal of Political Economy*, octubre.
- ____ (1987), “Crazy Explanations for the Productivity Slowdown”, *Macroeconomics Annual*, NBER.
- Rosenau, James N. (1997), “Cambio y complejidad, desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales”, en: *Análisis Político* N° 32, Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia.

- Rosenstein-Rodan, Paul (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe", *Economic Journal*, junio-septiembre.
- Rostow, W.W. (1962), "The Process of Economic Growth", New York, Norton.
- Russo, Cintia (2001), "La reestructuración industrial en la región metropolitana de Buenos Aires: primeras aproximaciones", ponencia presentada al quinto seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.
- Ruttan, Vernon W. (1998), "The New Growth Theory and Development Economics a Survey", *The Journal of Development Studies*, vol. 35, N° 2, diciembre.
- Sala-i-Martin Xavier (2000), "Apuntes de crecimiento económico", Barcelona, Antoni Bosh editor, segunda edición.
- Santamaría, Antonio R. (2001), "Los nacionalismos. De los orígenes a la globalización", Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- Sassen, Saskia (1998), "Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos", *Revista Eure* N° 71, Santiago de Chile, marzo.
- Saxenian, Annalee (1996), "Regional Advantage, Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128", Cambridge, Harvard University Press.
- Schaper, Marianne (1999), "Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995", Santiago de Chile, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 19. Véase también: Shaper, Marianne (1999), "Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999)", CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 46, Santiago de Chile.
- Schmid, A. Allan y Lindon D. Robinson (1995), "Applications of Social Capital Theory", *Journal of Agriculture and Applied Economics* vol. 27 (1).
- Schmitz, Hubert y Bernard Musyck (1994), "Industrial districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries", *World Development*, vol. 22 N° 6.
- Schmitz, Hubert y Khalid Nadvi (1999), "Clustering and Industrialization: Introduction", *World Development*, vol. 27, N° 9.
- Schmutzler, Armin (1999), "The New Economic Geography", *Journal of Economic Surveys* vol. 13, N° 4.
- Scott Allen J. (ed.) (2001), "Global City-Regions, Trends, Theory, Policy", Oxford, Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1994), "Economic Regress, Concepts and Features", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington D.C., The World Bank.
- Shurman, Hessel (1998), "Promoción de la calidad para mejorar la competitividad", *Revista de la CEPAL* N° 65, Santiago de Chile.
- Simmie, James (editor) (1997), "Innovation, Networks and Learning Regions?", Gateshead, Tyne and Wear, Jessica Kingsley Publishers Ltd.
- Solow, Robert M. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, febrero.
- Solow, Robert M. (1957), "Technical Change and the Aggregate Production Function", *Review of Economics and Statistics*, agosto.
- Storper, Michael (1995), "The Resurgence of Regional Economies. Ten Years Later", *European Urban and Regional Studies* 2 (3).
- _____(1997), "The Regional World", Nueva York, The Guilford Press.
- Strange, Susan (1998), "The Retreat of the State", Cambridge, Cambridge University Press.
- SUBDERE (2000), *Informe de competitividad regional 1999*, Santiago de Chile, Ministerio del Interior.
- Swan, J. W. (1956), "Economic Growth and Capital Accumulation", *Economic Record* 32.
- Tamames, Ramón (1983), "Ecología y desarrollo, la polémica sobre los límites al crecimiento", Madrid, Alianza Editorial.
- Temple, Jonathan y Paul A. Johnson (1998), "Social Capability and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. CXIII (3).
- Tolosa, Hamilton C. (1998), "Rio de Janeiro as a World City", en: Lo, Fu-chen y Yue-man Yeung (eds.) (1998), op. cit.
- Torrijos, Vicente (2000), "La diplomacia centrifuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones", *Revista Desafíos* N° 2, Bogotá D.C., Capi, Universidad del Rosario.
- U.S. Housing and Urban Development Department (2000), "America's New Economy and the Challenge of the Cities", *Report on Metropolitan Economic Strategy* [<http://www.hud.gov/nmesum.html/>].

- Vargas Hernández, José (1999), *Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la "Nueva Economía Política", la "Nueva Gerencia Pública" y la "Nueva Política Social"*, Instituciones y Desarrollo N° 4, Barcelona, PNUD/Institute Internacional de Governabilitat, septiembre.
- Vázquez, Barquero Antonio (1996), "Desarrollo recientes de la política regional, la experiencia europea", *Revista Eure* N° 65.
- ____ (2001), "La política de desarrollo económico local", en: Aghón, Gabriel et al. (2001), op. cit.
- Veltz, Pierre (1999), "Mundialización, Ciudades y Territorios", Barcelona, Ariel Geografía.
- Venables, Anthony y Nuno Simao (1999), "Geographical Disadvantage: A Herksher-Ohlin-Von Thünen Model of International Specialization", Internet, World Bank.
- Von Haldenwang, Christian (2001), "La política territorial de desarrollo productivo en Chile. Nuevas instituciones regionales y locales", Bonn, Instituto Alemán de Desarrollo.
- ____ (2001), "Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo, aportes para la discusión latinoamericana", en: Aghón, Gabriel et al. (2001), op. cit.
- Wannop, Urian A. (1995), "The Regional Imperative, Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States", Regional Studies Association, Gateshead, Tine and Wear, Jessica Parker Publishers.
- Wheeler, Stephen (1998), "Reasons for Successful Regional Planning: a Comparative Analysis of Portland, Toronto and the San Francisco Bay Area", ponencia presentada a la Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning, Pasadena, California.
- Wolf, Martin (2001), "Will Nation-State Survive Globalization?", *Foreign Affairs*, vol. 80 (1).
- Wolfe, Tom (2001), "Dos jóvenes que fueron al Oeste", crónica incluida en el volumen del mismo autor: "Periodismo canalla y otros artículos", Barcelona, Ediciones B., Grupo Z.
- Wong González, Pablo (1977), "La paradoja regional y regionalismos emergentes en México: entre la globalización y el centralismo", Santiago de Chile, ILPES/CEPAL, LC/IP/6.101.
- Yeung, Yue-man y Fu-chen Lo (1998), "Globalization and World City Formation in Pacific Asia", en: Lo, Fu-chen y Yue-man Yeung (eds.) (1998), op. cit.
- Young, Allyn (1928), "Increasing Returns and Economic Progress", *Economic Journal* 38 (152).

**Serie****Gestión pública****Números publicados**

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$ 10.00), 2000 [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 20 La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 21 ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)

- 22 El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 **www**
- 23 Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 **www**
- 24 Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un *cluster* eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002
- 25 Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002
- 26 Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002
- 27 Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional del ILPES, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
 - **www**: Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: